



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DO CURSO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

CRISTINA CHAVES DE OLIVEIRA

**SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES: articulação em redes na cidade de João Pessoa**

João Pessoa

2014

**SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES: articulação em redes na cidade de João Pessoa**

CRISTINA CHAVES DE OLIVEIRA

Orientadora: Prof^a. Dra. Maria do Socorro de Souza Vieira

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Centro de Ciências, Humanas, Letras e Artes da UFPB, como parte integrante dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

**João Pessoa
2014**

O48s Oliveira, Cristina Chaves de.
Sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes:
articulação em redes na cidade de João Pessoa / Cristina
Chaves de Oliveira.- João Pessoa, 2014.
194f. : il.
Orientadora: Maria do Socorro de Souza Vieira
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA
1. Serviço social. 2. Crianças e adolescentes - redes de
proteção. 3. Direitos humanos - crianças e adolescentes.
4. Sociedade civil e estado. 5. Sistema de Garantia de Direitos.

UFPB/BC

CDU: 36(043)

CRISTINA CHAVES DE OLIVEIRA

**SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES: articulação em redes na cidade de João Pessoa**

Aprovada pela Comissão Examinadora em _____ de _____ 2014

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Maria do Socorro de Souza Vieira - Professora do DSS- UFPB.
Membro do PPGSS Serviço Social – UFPB
ORIENTADORA

Prof. Dr. Jaldes Reis de Meneses - Professor do Departamento de História - UFPB
Membro do PPGSS UFPB
EXAMINADOR INTERNO

Prof^a Dra. Marlene de Melo Barboza Araujo - Professora do DSS - UFPB
EXAMINADORA EXTERNA

AGRADECIMENTOS

Aos meus ancestrais que tanto sofreram em uma escravidão que dura até hoje, mas que se fizeram povo.

Aos meus pais que me ensinaram a inquietação de querer um mundo melhor, que me ensinaram a respeitar as diferenças, a compreender nossa negritude e a respeitar o outro em sua condição. Em especial à minha mãe, que resgatou uma família inteira da antiga FEBEM e tentou lhes dar um sentimento de esperança, de vida, ao dizer: não existiam crianças ruins, mas que faltava um mundo justo que as acolhesse. Aos meus vizinhos da Rua Sá Freire que tanto corremos e brincamos, proporcionando uma infância na rua sem ser de rua e aqueles que foram levados precocemente me fazendo entender que ‘alguma coisa estava errada’. A Dona Risoleta. A Regina que ficou comigo todos esses anos me incorporando em sua família, obrigada. Aos meus irmãos, Angela e Eduardo, pelas polêmicas e debates em família, pela construção de uma consciência de classe, pelos debates escondidos na sala de casa, em momentos de ditadura. Por nossa existência.

Ao Instituto de Educação do Rio de Janeiro, hoje Faculdade de Educação, que me proporcionou o contato com a educação democrática e a perspectiva de ser uma educadora, e às colegas que lá compartilhei.

A minha tia Aynê, por me acolher em um momento delicado em minha vida, que me incentivou e me deu a perspectiva de fazer um curso superior, tão almejado. Às colegas e amigas do Curso de Serviço Social, companheiras que trago até hoje em minha vida, às professoras do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba pelo momento profícuo de formação.

Às companheiras de todas as horas que acompanharam todo esse processo, pelos almoços em dias de aula, ao quarto tranquilo de estudo, ao café gostoso de Bel, às histórias de Valéria. Obrigada, Graça.

A esta cidade maravilhosa que é João Pessoa, que me acolheu, na qual construí a segunda parte da minha história, com meu companheiro Gilvan Braz que acompanhou minha trajetória de vida, nas militâncias e na formação de nossa família.

Ao Movimento de Luta por Moradia, ao Pessoal da Cáritas e à Rede de Educadores do Nordeste que me deram a oportunidade de entender os movimentos populares e a diversidade que trazem à história e à política desse país.

Especialmente, à Pastoral do Menor, às redes locais que foram abertas para a construção desse trabalho, aos integrantes da REMAR e do Fórum DCA pela força e apoio. Aos membros dos Conselhos como os quais tive o prazer de partilhar e discordar. Enfim, a todos que de uma forma ou outra estiveram na minha vida.

Ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Paraíba pelo apoio e incentivo, à Professora Socorro Vieira meus sinceros agradecimentos. A Capes pelo apoio financeiro, de muita importância para a realização desse estudo. Às funcionárias do PPGSS pela paciência. Aos amigos queridos do PPGSS, que tive o prazer de conhecer e de estreitar os laços e que possamos ser sempre solidários.

As colegas de trabalho (EMCX), que tiveram a paciência desses anos e pelo apoio a mim concedido.

Agradeço a todos, porque em mim tem um pouquinho de vocês, que fincaram cada pedacinho da minha personalidade. Obrigada.

RESUMO

O presente estudo tem como objeto refletir a atuação das redes locais, redes de proteção de crianças e adolescentes e o Fórum DCA, articuladas em torno da REMAR, e o papel da sociedade civil no fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos de crianças e adolescentes, no município de João Pessoa-PB. Buscamos compreender a nova função do Estado moderno e seus princípios políticos, econômicos e sociais. Para pontuar essas concepções consideramos os referenciais clássicos da política e do Estado burguês e autores críticos do modo de produção hegemônico e da formulação da política moderna. Buscamos compreender a dinâmica contraditória dos direitos humanos de crianças e adolescentes tendo como base as análises das condições de desigualdade postas no processo histórico de formação da sociedade brasileira e o processo de redemocratização, a partir da viabilidade das políticas públicas, com a garantia do direito de cidadania e a participação da sociedade civil enquanto coparticipante desse processo. Os direitos humanos de crianças e adolescentes institucionalizou com o reconhecimento da Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças e Adolescentes e da inclusão do pressuposto da proteção integral no instrumento nacional, na Constituição Federal e na formulação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Para compreender o processo de reafirmação desses direitos buscamos analisar diversos pontos e elementos que compõe a política de direitos de crianças e adolescentes a partir das concepções teórico-metodológicas do Sistema de Garantia de Direitos, considerando sua origem sistêmica e as concepções dos entrevistados nesse processo, de acordo com a realidade. O ponto chave do debate se faz em recorrência da RESOLUÇÃO Nº 113/2006 do CONANDA que “Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente” (Brasil, 2006). O campo de pesquisa priorizou os representantes da sociedade civil nas redes e o nosso processo de pesquisa se deu a partir dos contatos estreitados nos movimentos de criança e adolescente, permitindo uma percepção do processo de intervenção da sociedade civil junto aos espaços de participação política e dos elementos contraditórios das relações entre sociedade civil e poder público.

Palavras-chave: Redes. Sociedade Civil e Estado. Direitos Humanos. Sistema de Garantia de Direitos.

ABSTRACT

The present work is an attempt of analysing local networks that protect children and teenagers and Forum DCA, articulated around the Remar, and also the role of civil society in strengthening the Rights Guarantee System of children and teenagers in João Pessoa - PB. We are trying to understand the new role of the modern state and its political, economic and social principles. To punctuate these concepts consider the classical authors of politics and of the bourgeois state and critical authors of the hegemonic mode of production, as well as those of modern politics. We try to understand the contradictory dynamics of children and teenagers human rights based in the analyses of the analysis of the inequality conditions which happened in the historical process of formation of Brazilian society, and the process of democratization that has made public politics viable, with the guarantee of citizenship and participation of civil society as a co - participant in the whole process. Children and teenagers human rights were institutionalized with the recognition of the International Convention on the Rights of Children and teenagers that was responsible for their full protection in national instrument with the inclusion in the Constitution and in the formulation of the Children and teenagers statute. In order to understand the process of reaffirmation of these rights, important points that made up children and teenagers political rights will be analyzed, from the view of theoretical an methodological conception of rights guarantee system, considering its systemic origins and the conceptions from those who were interviewed in this process, based on reality the hey point of debate is due to RESOLUTION No. 113/2006 CONANDA that " Provides for the parameters for the institutionalization and strengthening of Guarantee System of the Rights of the Child and Teenagers" (Brasil , 2006). Field research has prioritized the representatives of civil society networks and our research process since the beginning was made from the contacts that were straitened in child and teenagers movements, allowing a perception of the process of intervention of civil society along with spaces for political participation and the contradictory relations between civil society and public power elements.

Keywords: Networks. State and Civil Society. Human Rights. Guarantee of Rights system.

LISTA DE TABELA

TABELA 1 - Número de Estados participantes nas sessões do grupo de trabalho encarregado da redação da convenção sobre os direitos da criança (1981* - 1988)	42
TABELA 2 - Programas e ações por níveis e modalidades e seus benefícios/beneficiários.	101
TABELA 3 – Déficit educacional no ano de 2009	102
TABELA 4 - Escolarização e distorção educacional por extrato de renda (2009)	102
TABELA 5 – Programas e ações por níveis e modalidades e seus benefícios/beneficiários	103

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Representação nos espaços de participação	119
Gráfico 2 – Divisão por sexo	119
Gráfico 3 – Função	120
Gráfico 4 – Formação profissional	120
Gráfico 5 – Relação de trabalho	121
Gráfico 6 – Tempo de participação na rede	122

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 –	Educação Religiosa	68
FIGURA 2 –	“Menor” em situação irregular	70
FIGURA 3 –	Eixos estratégicos das Políticas Sociais	95
FIGURA 4 –	Organização interna – REMAR	112
FIGURA 5 –	Localização dos Bairros / Regiões das Redes Locais	120
FIGURA 6 –	Composição do SGD	126
FIGURA 7 –	Organização Política	130
FIGURA 8 –	Poder Legislativo	133
FIGURA 9 –	Poder Judiciário	133
FIGURA 10–	Ministério Público	135
FIGURA 11–	Articulação Do SGD	137
FIGURA 12 –	Eixos do SGD	137
FIGURA 13 –	Articulações	139
FIGURA 14 –	Redes	140

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 -	Membros do SGD integrantes da REMAR	110
QUADRO 2 -	Representação dos entrevistados	117
QUADRO 3 -	Conselho Municipal de Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes Gestão 2012/2014	150
QUADRO 4 -	Conselho Estadual de Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes Gestão - 2012/2014	151
QUADRO 5 -	Atividades Apontadas pelos Conselheiros	153

LISTA DE SIGLAS

CP	Caixas de Pensões
SNPDCA	Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
SEDES	Secretaria de Desenvolvimento Social
SINASE	Sistema Nacional Socioeducativo
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
SEDEC	Secretaria Municipal de Educação de João Pessoa
CEBs	Comissões Eclesiais de Base
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
CDDH- PB	Centro de Defesa de Direitos Humanos da Arquidiocese da Paraíba
CEDCA	Conselho Estadual de Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes
CM	Código de Menores
CMDCA	Conselhos Municipal de Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes
CONANDA	Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FDCA	Fórum de Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes
ONGs	Organizações não Governamentais
REMAR	Rede Pró Crianças e Adolescentes
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
PNBEM	Política Nacional do Bem Estar do Menor
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem Estar do Menor

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO MODERNO	24
2.1	ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.....	30
2.2	RECONHECIMENTO DA INFÂNCIA E OS DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO INTERNACIONAL E NACIONAL.....	33
2.2.1	A Trajetória Histórica na formulação de direitos humanos de crianças e Adolescentes	36
2.3	DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES – PACTOS INTERNACIONAIS E AS BASES DE ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE DIREITOS	41
2.3.1	Desafios teóricos da Convenção Sobre os Direitos das Crianças e Adolescentes: Entre os direitos de proteção e liberdade	44
2.3.1.1	Os desafios de positivação dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: entre os direitos de proteção e liberdade	49
3	ADESÃO DO BRASIL AOS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE DIREITO	53
3.1.	A AÇÃO JURÍDICA ENQUANTO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO A INFÂNCIA PERIGOSA – a política de assistência e proteção aos menores: do final do século XIX até século XX.....	61
3.1.1	Década de 1920 – institucionalização da política do “menor”.....	64
3.1.2	Período de Vargas de 1940 a Ditadura Militar – (1968)	65
3.1.3	Do Código de Menores de 1979 à Constituição Federal de 1988.....	69
3.2	CONTEXTO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS: os anos 1980 e a Participação política	73
3.2.1	Elaboração do ECA e os projetos políticos em seu interior	78
3.2.1.1	Os intelectuais da Comissão de elaboração do ECA	83
3.3	DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES PÓS 1988: desafios das conquistas de direitos em tempos de neoliberalismo.....	87
3.3.1	Formulação e implementação das políticas sociais de crianças e adolescentes - de FHC a Lula /Dilma.....	91
3.3.1.1	Assistência Social.....	93
3.3.1.2	Educação.....	99
3.3.1.3	Saúde	104
4.	SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: redes e interlocuções Para o fortalecimento.....	107
4.1	O CAMPO DE PESQUISA.....	109
4.1.1	Remar	109
4.1.2	Fórum DCA.....	114
4.1.3	Caracterização dos Entrevistados.....	116
4.1.3.1	Localização espacial dos sujeitos da pesquisa.....	117
4.1.3.2	Caracterização dos Sujeitos da Pesquisa	118
4.2	PRINCÍPIOS DO SGD: o que diz a norma e os entrevistados	122

4.2.1	Fundamento do SGD	125
4.2.2	Demanda democrática e sua interveniência no SGD...	128
4.2.2.1	Poder executivo	129
4.2.2.2	Legislativo e Judiciário: duas instâncias – poderes concentrados.....	131
4.3	FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS – revedo a resolução 113/2006... ..	136
4.3.1	Monitoramento e Formação: estratégias de intervenção no SGD... ..	155
4.4	AVANÇOS E DESAFIOS: a sociedade civil no fortalecimento do SGD	159
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
	BIBLIOGRAFIA	175
	APÊNDICES	183

1 INTRODUÇÃO

O estudo em questão objetiva investigar o papel das organizações e movimentos sociais, enquanto sujeitos políticos inseridos nas redes de proteção social e nas redes locais de crianças e adolescentes, na grande João Pessoa, no fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), a partir dos pressupostos dos conceitos de sociedade civil e sua relação com o Estado. Denominado “SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: articulações e redes em João Pessoa”, a proposta foi gestada a partir de nossa experiência profissional e militante em organização social de direitos de crianças e adolescentes.

João Pessoa teve uma participação ativa na mobilização pelos direitos humanos, desde o processo de ditadura militar, quando da formação de um dos primeiros centros de Direitos Humanos no Brasil, o Centro de Defesa de Direitos Humanos da Arquidiocese da Paraíba CDDH (PB) ¹ fundado em 1971. Teve papel ativo na defesa de direitos em um contexto de ditadura. A mobilização das pastorais e movimentos sociais e populares articulados junto à Igreja Católica permitiram um maior poder de intervenção para outros setores da vida social, como a defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Nesse sentido, a Pastoral do Menor²-PB teve papel protagonista junto com o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua quanto aos aspectos de defesa e formulação de instrumentos de direitos.

Esses sujeitos, articulados nacionalmente, tiveram papel protagonista no processo da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e na luta pela inserção do art. 227 na Constituição Federal.

O reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente e dos direitos fundamentais a pessoa humana com a premência do Estado na responsabilidade das políticas públicas exigiu a elaboração de uma lei complementar, que respondesse ao princípio da prioridade absoluta exposto na CF e dos passos quanto à proteção integral de crianças e adolescentes, adequadas na promulgação da Lei 8.069, em 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A lei preconiza o rompimento do referencial da Doutrina da Situação Irregular, através do Código de Menores (CM) e se compromete com o novo paradigma da Doutrina da

¹ De acordo com ZENAIDE, o CDDH, da Arquidiocese da Paraíba, atuou nas questões relativas aos conflitos de terra - que fervilhavam no Nordeste, assessorando política e juridicamente aos trabalhadores e posseiros rurais em suas lutas travadas contra os latifundiários, como também prestavam assistência jurídica às pessoas que sofriam algum tipo de violência em seus direitos. As articulações com os demais atores sociais se davam, principalmente com: o Movimento Nacional e Regional de Direitos Humanos, a SAMOPS, o SEAMPO/UFPB, a Cáritas Diocesana e as Pastorais. [...] Seus militantes originaram-se dos movimentos de Igreja e dos movimentos populares. Em 1994, o CDDH foi extinto dando lugar à Fundação de Defesa dos Direitos Humanos Margarida Maria Alves.

² Pastoral do Menor - PB, fundada em 1985.

Proteção Integral a crianças e adolescentes enquanto sujeito de direitos.

A partir da implantação desses pressupostos na CF e na consolidação do ECA, se fez necessário uma maior participação da sociedade junto ao Estado e um arcabouço institucional, através da organização político-administrativa e normativas que consubstanciassem a elaboração e efetivação desses direitos. Nessa perspectiva somou-se uma série de normas e resoluções referentes à gestão, ao controle social e à promoção dos direitos das crianças.

Essas normas se expressaram principalmente através da Resolução Nº 113, de 2006, do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), em suas prerrogativas, que estabelecem os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) de Crianças e Adolescentes, voltados para a efetivação dos direitos humanos e das políticas públicas para crianças e adolescentes. O SGD tem como base o fortalecimento de ações através da participação articulada entre a sociedade e o Estado, estimulados pelas redes de proteção social e dos espaços de participação institucional, dos conselhos de gestão e de direitos, e dos mecanismos próprios da sociedade, de formulação e pressão popular, através de suas redes, fóruns e articulações.

O SGD passa a ser a referência de efetivação do ECA e em seu interior surgem também as dicotomias próprias da sociedade de classes onde suas contradições se expressam. O que procedeu foi que ao longo do tempo, a participação dos representantes da sociedade civil nos espaços de representação política se modificaram e enfraqueceram sua ação de mobilização. Nesse propósito algumas questões de ordem organizativa e política emergem no debate acerca da efetividade do ECA e da importância da sociedade civil no SGD.

A nossa experiência no processo de organização, junto aos movimentos sociais, desde os anos de 1990, e a participação nos espaços políticos do período propiciaram um aprendizado junto aos momentos de mobilização e de luta por direitos humanos. A partir da passagem pela construção e implementação de instrumentos de direitos, que nos inquietaram e suscitaram vários questionamentos, haja vista que as necessidades prementes de inserir na legislação a garantia dos direitos sociais e a cidadania não se concretizaram diretamente em serviços e bens públicos de qualidade. Na área de crianças e adolescentes, nos engajamos junto aos movimentos e conferimos as dificuldades de realização dos direitos, refletido nas outras políticas. Essas experiências fomentaram nosso questionamento acerca da efetivação dos direitos e sua implementação real e o papel que a sociedade civil possui intervindo nesse processo.

Ao longo de nossa participação nos espaços políticos dos conselhos e fóruns e junto às organizações de atendimento a crianças e adolescentes, intervimos na perspectiva da

articulação política entre os pares e no corpo político e social, através de uma militância ativa por um projeto político popular e democrático, motivado pela intervenção no espaço político e nos debates travados junto às crianças e adolescentes e familiares, esses quase sempre confundidos com “protagonistas”, “lideranças locais” e ou instrumentos de *advocacy*, mas que para nós se expressavam enquanto formas de construção de alternativas políticas de enfrentamento à questão social.

Nossa experiência e os vinte e quatro anos do ECA, suscitaram questionamentos acerca da viabilidade e da estratégia encontrada pela sociedade civil para a garantia de direitos de crianças e adolescentes e os desafios a serem ainda enfrentados em um momento de recrudescimento dos ideários libertários e as influências de uma justiça punitiva e cerceadora de direitos, enquanto mecanismo eficaz no enfrentamento à violência.

Nos debates, junto aos pares e parceiros que atuam na defesa dos direitos de crianças e adolescentes, reforçam-se os argumentos de que um dos elementos que impede o cumprimento do que rege o ECA e o que preconiza a política da criança e do adolescente esta na dinâmica de intervenção da sociedade civil e na sua capacidade de mobilização e intervenção política, no comprometimento das organizações nas parcerias com o poder público, o que ocasionou, em princípio, uma dependência político-econômica, consolidada ao longo do período.

Além desses debates, elencamos algumas questões que nortearam nosso estudo, acerca da dinâmica social e política que impedem a implementação dos instrumentos de defesa de direitos e a participação da sociedade civil e se sua efetiva contribuição nos espaços institucionais de direitos, que perpassam as contradições em torno da concepção de democracia participativa, em um contexto de interesses públicos e privados. E, se a opção pela referência de intervenção pela via democrática e pelas lutas através do referencial de cidadania interferem na capacidade de mobilização dos movimentos sociais. Se o espaço de intervenção da sociedade nos espaços de redes e fóruns tem uma ação propositiva junto aos poderes instituídos no Estado.

Reconhecemos que a capacidade dos membros da comunidade está em constante movimento entre os projetos postos, haja vista que a sociedade civil não se apresenta enquanto um corpo único, há uma pluralidade de interesses e projetos políticos absorptos em seu interior e que, mesmo articulado em torno de um instrumento de defesa de direitos, há em seu interior contradições de estratégias e projetos societários.

Na atualidade, a participação da sociedade civil no que tange aos espaços de defesa de direitos de crianças e adolescentes, tem se dado em sua maioria com a participação das

organizações não governamentais (ONGs). Organismos da sociedade civil, que têm uma ação direta com as crianças e as famílias através de oferta de serviços públicos, notadamente no campo da educação e da cultura, com recursos oriundos do poder público e de organismos internacionais, com projetos de intervenção em políticas públicas, através da participação nos espaços institucionais e nas redes de defesa de direitos.

O contexto atual da participação dos sujeitos demonstra as transformações ocorridas após a efervescência dos movimentos sociais e populares que fortaleceram a participação política nos anos 1980 e início de 1990, que alcançaram índices de mobilização expressivos. Porém, no final do século anterior nos defrontamos com um momento político encoberto por um refluxo da mobilização sindical e dos movimentos sociais³, enquanto reflexo do contexto político neoliberal.

O projeto neoliberal surge enquanto alternativa para a crise de acumulação do capital e incide diretamente nos investimentos públicos e nas políticas sociais, através de um processo de desmonte da estrutura pública adquirida no período anterior de desenvolvimentismo, com forte privatização das empresas públicas tradicionais, de infraestrutura e de recursos naturais e de energia. Além disso, a retração dos investimentos públicos nos setores que até então tinham o espaço público como maior demandatário, como a educação e a saúde, forneceu as condições para a intervenção do mercado nesses setores. As políticas sociais ressentiram suas ações a partir do processo de parceria para a prestação de bens e serviços sociais através de setores da sociedade civil.

Esses elementos serão fundamentais para o contexto de efetivação/negação de direitos e das contradições que as cercam e na maior exigência da ação da sociedade para mobilizar bens e serviços públicos e no aumento da parceria com as ONGs, gerando um refluxo da ação organizativa.

O que pretendemos, neste estudo, é desvelar se o processo de participação da sociedade civil no SGD e sua intervenção política através das redes, fóruns, conselhos e outros espaços de intervenção, fortalecem a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes.

Como já indicamos anteriormente a motivação pelo tema se deu pela trajetória da pesquisadora, que em suas origens de ação militante, nos meados de 1990, esteve presente na luta por direitos humanos e sociais junto aos movimentos de luta por moradia e na discussão acerca dos direitos da infância, o que possibilitou a articulação junto a vários movimentos, redes e fóruns e da formação em políticas públicas e da intervenção e monitoramento das

³ Com exceção dos movimentos camponeses que se mantiveram em constante mobilização e outros movimentos pontuais como os de reforma urbana e grupos sindicais atuais.

políticas sociais através dos conselhos e do orçamento público.

Essas experiências suscitaram diversos debates junto aos pares e parceiros que atuam na defesa dos direitos de crianças e adolescentes, no questionamento dos elementos que impedem o cumprimento do que rege o ECA e o que preconiza a política da criança e do adolescente, atentando para a relevância do papel da sociedade civil na mobilização e intervenção da política. Ainda nos deparamos com situações de negação de direitos fundamentais.

Essas questões nortearam os fundamentos da pesquisa, haja vista o questionamento inicial acerca da dinâmica da participação da sociedade civil e sua interferência na efetivação de direitos e quais os impedimentos para sua efetivação. Considerando a existência de instrumentos de defesa de direitos avançados e de acordos com os ditames internacionais até que ponto as organizações da sociedade civil que compõe as redes têm dado resposta às demandas apresentadas no cotidiano de atendimento e controle social e as condições reais de interferência nas ações governamentais e das esferas do Estado?

Na problematização buscamos inserir categorias e conceitos que possibilitaram nortear nossa análise, voltados à participação social, sociedade civil e Estado; teoria base dos sistemas; políticas públicas de proteção a crianças e adolescentes e intersetorialidade das ações.

As bases teóricas perpassam pelos princípios de sociedade civil e as indicações sobre a categoria. De acordo com as várias análises percebemos a diversidade de considerações acerca das contradições presentes na formação da sociedade moderna, numa inter-relação interveniente e de interesses de classe definidos, reafirmando a condição fundamental para uma percepção entre a aparência do objeto e sua essência, foco de uma investigação crítica.

A análise das relações entre Estado e sociedade civil parte das concepções a partir de Marx, que compreende o Estado em sua feição de classe, ao expressar como instituição a serviço da classe dominante, economicamente mais poderosa e não há representação universal da coletividade. As condições materiais formam a base de sua estrutura social, política e da consciência humanas. O Estado tem como base a dominação de classe e exerce para isso sua função repressora a serviço da classe dominante. Ao separar o homem de sua expressão através da coletividade do trabalho, o homem se aliena só podendo recuperá-la através de uma crítica radical ao sistema impetrado pelo capitalismo. O Estado exerce uma miragem de igualdade política e jurídica, pois inseridas em uma sociedade dividida em classes fortalece as desigualdades sociais a partir da divisão entre proprietários e não proprietários com interesses não conciliáveis entre si.

Privilegiamos o debate em torno de Gramsci, que interpõe uma sociedade civil além da sociedade burguesa, com possibilidades mais abrangentes e ampliadas, uma ação política no processo de luta de classes. Pois sua ampliação se faz necessária em um Estado em sentido integral, além da coerção, não absorto aos interesses da classe dominante, mas aos interesses dos trabalhadores e todas as classes intervenientes e enquanto organizador do consenso.

A síntese de Arcoverde nos fornece os elementos dessa explanação:

O Estado moderno não é mais do que a junta que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa, mas não está acima da sociedade civil. Como o Estado está subordinado à sociedade civil, cabe às classes dominadas, organizadas subverterem essa ordem e fazerem valer seus interesses em momento de consenso (2010, p. 38).

Em nossas indagações, se deslocam para a ação da sociedade civil em seu sentido amplo, além das classes burguesas, em torno do conjunto organizativo de interesses diversos, mas que trazem em seu interior o projeto hegemônico.

Na perspectiva de que a participação das organizações da sociedade civil, através dos sujeitos políticos, expressa a sua intervenção, concepção da política, as bases teóricas que os alimentam, as possibilidades de intervenção dos sujeitos nas redes, a relação e a correlação de forças com o Estado e a interdependência junto aos poderes. Isto poderá nos oferecer subsídios para a reflexão, acerca do enfrentamento das organizações junto às violações de direitos, suas práticas e a existência de projetos políticos.

O que constitui nossa hipótese do processo de participação da sociedade civil, através das redes, fóruns, conselhos e outros espaços de intervenção, fortaleceria o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes.

Os objetivos da pesquisa respeitaram a dinâmica das redes e foram reformuladas de acordo com a realidade das organizações ao longo do processo de investigação. Mas mantendo o objetivo geral de analisar a participação e as potencialidades da sociedade civil através das organizações e movimentos sociais, nas redes de proteção social e redes locais de crianças e adolescentes em João Pessoa, seu papel e suas influências políticas no fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos.

Os Objetivos Específicos se concretizaram a partir do reconhecimento das redes existentes e sua localização junto ao Sistema de Garantia de Direitos de João Pessoa. A definição de redes locais formulou-se enquanto grumo de entidades governamentais e não governamentais de uma área geograficamente determinada, articuladas em prol da defesa de direitos de crianças e adolescentes, enquanto processo de “vigilância” das violações de direitos. Esses grupos foram definidos a partir da Rede Pró Crianças e Adolescentes

(REMAR) como referência e articula as redes de proteção e redes locais. Considerou-se a composição das redes locais enquanto parte significativa na configuração e intervenção do Sistema de Garantia de Direitos, seu protagonismo e sua potencialidade transformadora na efetivação de direitos.

Nesse sentido, indicamos na pesquisa a rede local de defesa de direitos das crianças e adolescentes do bairro do Roger e do Alto do Mateus. As instituições indicadas pelos Conselhos de Defesa e Direitos- estadual e municipal (CEDCA e CMDCA) e o Fórum de Defesa dos Direitos de Crianças e adolescentes (Fórum DCA).

As redes de proteção de crianças e adolescentes apresentam caráter mais amplo, pois se configuram pelas organizações, instituições e agentes do Sistema de Garantia de Direitos em âmbito municipal e as políticas sociais e equipamentos públicos determinantes para a garantia de direitos e tem como locus de articulação o Conselho Municipal de defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes e como parceira e incentivadora do processo da REMAR.

As redes locais e as redes de proteção e de defesa de direitos de crianças e adolescentes possuem articulações institucionais com o poder público que se estabelecem através do controle social e se relacionam diretamente com os conselhos municipais e com a REMAR. Assim, definimos a REMAR como organismo referencial, organização articuladora e politicamente responsável pela mobilização das redes.

Para alcançarmos os objetivos, traçamos caminhos a percorrer e, respeitando a realidade e a historicidade. A partir da análise dialético-crítica, consideramos as dimensões postas na sociedade e como se articulam, a partir do movimento histórico dos acontecimentos e das categorias teóricas que a compõem, considerando as contradições historicamente constituídas na relação capital e trabalho.

A posição do método dialético concebe um ser cognitivo que alcança a totalidade do objeto. Alcançar o todo essencial do objeto, conhecê-lo no seu núcleo mais íntimo é compreendido como uma possibilidade real do sujeito. Desde logo, portanto, há uma afirmação ontológica da gnosiologia marxiana. Sujeito que pode conhecer a totalidade do objeto e agora nós temos que parar um pouco sobre este sujeito. Sim, este sujeito pode conhecer a totalidade do objeto, mais do que isto, ele deve conhecer a totalidade do objeto, ainda mais, conhecer é só conhecer quando a totalidade do objeto é compreendida. Só é objetivo o conhecimento da totalidade. O conhecimento só é concreto quando referido ao todo (informação verbal) ⁴.

⁴CHASIN, José. Método Dialético. Aulas ministradas durante o curso de pós-graduação em Filosofia Política, promovido pelo Dep. de Filosofia e História da Universidade Federal de Alagoas, de 25/01 a 06/02 de 1988.

Na perspectiva de alcançarmos os objetivos iniciamos o levantamento e a identificação das redes locais e de proteção social de crianças e adolescentes no município de João Pessoa, sua origem e a participação da sociedade civil nesses espaços enquanto sujeitos políticos. Observamos o papel dos sujeitos, considerando as dimensões políticas, econômicas, históricas e culturais e a intervenção na efetivação das políticas públicas. Nesse processo procuramos identificar a formatação do SGD, em João Pessoa, em todas as esferas e dimensões.

Para melhor captar as relações no interior do SGD procuramos realizar uma pesquisa participante, enquanto ente ativo e parte da experiência da pesquisadora nesse processo de construção junto aos movimentos.

Os procedimentos aplicados para alcançar os objetivos investigados tiveram como base a pesquisa bibliográfica sobre os direitos humanos de crianças e adolescentes e as referências que as circundam, a partir de temas, conceitos e categorias que fundamentam a investigação histórica dos temas sugeridos, o estudo acerca das leis, normas e resoluções que normatizam o SGD e a interveniência dos conceitos em se que baseiam. Posteriormente, realizamos estudo de campo que possibilitou estreitar o contato com a dinâmica das redes, acompanhando o movimento em que a realidade se dá, através das reuniões da REMAR, na rede de proteção no município de João Pessoa e redes locais, as ações dos Conselhos e do Fórum DCA, possibilitando-nos observar a dinâmica das redes e as relações ideopolíticas entre as organizações da sociedade civil e o Estado.

Os instrumentos utilizados serviram de apoio para melhor sistematizar as informações, onde utilizamos entrevistas semiestruturadas com questionários de questões abertas e roteiro orientador de perguntas voltado aos representantes da sociedade civil, na rede de proteção municipal, nas redes locais, no Conselho Municipal de Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes do Município de João Pessoa (CMDCA) e Conselho Estadual de Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes da Paraíba (CEDCA) e seus respectivos presidentes.

Para melhor captarmos as nuances dos participantes elaboramos roteiros diferenciados para os das redes locais e redes de proteção e representantes de conselhos, assim como para os presidentes dos conselhos e coordenadores de rede. As entrevistas, em sua maioria foram gravadas e todas consentidas pelos entrevistados, que foram escolhidos a partir de convite por correio eletrônico, onde se dispuseram por livre vontade a contribuir no processo.

A seleção dos participantes foi realizada, preferencialmente, no colegiado dos conselhos e redes a partir de seus critérios, livres e sem envolvimento da pesquisadora. Assim distribuídos: Redes Paz (Alto do Mateus); Rede Roger Varadouro; Conselho Municipal de Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes de João Pessoa (CMDCA); Conselho Estadual

de Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes (CEDCA) e Fórum DCA, totalizando oito (8) entrevistados representantes da sociedade civil e presidentes de conselhos, independente de sua representação. Os dados referentes às representações governamentais foram considerados através de informações públicas enquanto referência da efetividade das políticas voltadas às crianças e adolescentes.

O presente estudo dissertativo está configurado em três capítulos. No primeiro iremos dialogar com autores acerca da formação do Estado moderno e a inter-relação com os direitos humanos e as condições históricas em que se processaram, possibilitando atingir as concepções hoje afiançadas dos direitos de liberdade e igualdade. Além disso, propomos debater as responsabilidades históricas e contemporâneas do Estado e sua interdependência com a sociedade civil na afirmação de direitos humanos. Nesse sentido, nos propomos a realizar um debate frente às concepções de sociedade civil nos aportes mais tradicionais e nos autores críticos, basicamente, em Marx e Gramsci. Em sequência, introduzimos as temáticas do interesse de nosso objeto trazendo os referenciais da trajetória da concepção de infância através do clássico de Ariès, nas referências dos direitos de proteção e liberdade de Korczak e os referenciais internacionais acerca dos instrumentos de direitos e os desafios de sua afirmação nos Estados-parte.

No segundo capítulo, resgatamos a formulação da política de assistência ao “menor”, processo iniciado no final do século XIX que impôs uma formulação jurídica enquanto estratégia de intervenção quanto a infância perigosa, com a elaboração de instrumentos de institucionalização da política do “menor” que se estendeu ao longo do século XX até a CF de 1988. Esse processo foi possível a partir da formulação da proteção de direitos da infância que reafirmou o novo contexto de direitos humanos de crianças e adolescentes estabelecidos a partir da Convenção Sobre os Direitos da Criança⁵. Consideramos, nesta análise, o papel dos movimentos sociais no processo a redemocratização e suas intervenções na elaboração do ECA, os projetos políticos em seu interior, os desafios contemporâneos a serem enfrentados pelos sujeitos de formulação e da execução da política e as demandas postas a sociedade civil em um contexto neoliberal. A CF de 1988 trouxe, em seu arcabouço, uma série de mecanismos de garantia de direitos reconhecendo os deveres do Estado e suas responsabilidades, porém nesse processo percorrem momentos de implementação das políticas de crianças e adolescentes com condições diversas, o que buscamos resgatar através

⁵ Art.1 - Para efeitos da presente convenção considera-se como criança todo ser humano com menos de 18 anos de idade, a não ser que, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioria seja alcançada antes.

da formulação e implementação das políticas de assistência social, saúde e educação em contextos e projetos políticos a partir do governo de FHC ao de Lula e Dilma.

No terceiro capítulo, procuramos apresentar os princípios norteadores do SGD e as referências da resolução nº 113/2006 e os fundamentos teóricos de sistemas nas políticas públicas no país. Buscamos configurar o campo de pesquisa e os sujeitos e organizações entrevistadas, na perspectiva de ilustrar a dinâmica interposta no cotidiano de defesa de direitos e sua configuração enquanto parte integrante do processo de formulação das políticas públicas de crianças e adolescentes e nas ações em rede, através de sua representação no campo de pesquisa. Para finalizar a pesquisa buscamos desvelar a concepção dos sujeitos do trabalho em rede, configurando as redes locais e de proteção social no município de João Pessoa, e as informações de dados acerca das crianças e adolescentes, configurando a organização institucional e social do SGD no município e os avanços e desafios da sociedade civil no fortalecimento do sistema.

A análise dos resultados das entrevistas com os sujeitos da pesquisa foram compilados através de quadros demonstrativos e a análise de conteúdo de suas falas, através de análise de conteúdo. Para tal, utilizamos tabelas e gráficos e ordenamos as respostas de acordo com os objetivos propostos. Importante ressaltar que todos os entrevistados foram consultados e acordados, através do termo livre e esclarecido e o projeto de pesquisa aprovado no comitê de ética da UFPB.

Nas Considerações Finais, apresentamos uma reflexão sobre os resultados da pesquisa em seus aspectos principais, destacando o papel das redes no fortalecimento do SGD e a inter-relação com os órgãos de defesa, retomando a análise teórica acerca do papel da sociedade civil na contemporaneidade e os desafios propostos aos membros da rede. Além disso, nos propusemos a indagar sobre os caminhos propostos para os movimentos de crianças e adolescentes na efetivação dos direitos e as estratégias utilizadas, numa avaliação crítica do que alcançados, qual caminho seguir e quais estratégias utilizar neste momento adverso frente aos direitos humanos.

2. A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO MODERNO

O objetivo deste capítulo é dialogar com as concepções da formulação do Estado moderno, sua interdependência com a sociedade civil e os rebatimentos na formulação dos princípios dos direitos humanos. Pressupondo as condições históricas e contemporâneas em que se processaram, a partir dos elementos que compõem as contradições inerentes à sociedade burguesa, concepções construídas historicamente que proporcionando a afirmação de direitos humanos, possibilitaram atingir as concepções hoje afiançadas dos direitos de liberdade e igualdade.

Propomos-nos a trazer para o debate as concepções de Estado e sociedade civil nos aportes clássicos de acordo com os fundamentos do liberalismo e nos princípios teóricos democrático-burgueses e em autores críticos de concepções marxianas, basicamente em Marx e Gramsci. Em sequência, introduzimos as temáticas do interesse de nosso objeto trazendo as referências da trajetória da concepção de infância através do clássico de Ariès e nos correspondentes dos direitos de proteção e liberdade de Korczak, referencial na formulação dos instrumentos internacionais acerca dos direitos. Finalizando, nossa análise no questionamento frente aos desafios teóricos da convenção internacional sobre os direitos da criança, destacando as contradições entre os direitos de proteção e liberdade da afirmação dos direitos humanos nos Estados-parte.

Dentro esses pressupostos, as concepções do Estado, em Marx, trazem as contradições elencadas pelo processo embrionário da divisão social do trabalho e seus desdobramentos no contexto histórico, social, econômico e político ao longo da história da formação da sociedade, desembocando no Estado burguês contemporâneo. O processo de divisão social do trabalho e seus sucedâneos históricos vão desde a divisão natural da família até a separação da sociedade em classes, onde se processam as contradições entre os interesses particulares e o interesse comunitário.

E é precisamente por essa contradição do interesse particular e do interesse comunitário que o interesse comunitário assume uma organização [...] autônoma como o Estado, separado dos interesses reais dos indivíduos e do todo, e ao mesmo tempo como comunidade ilusória, mas sempre sobre a base real [...] e especialmente mais tarde desenvolveremos das classes desde logo condicionadas pela divisão do trabalho e que se diferenciam em todas essas massas de homens, e da qual uma domina todas as outras (MARX; ENGELS, 2009, p.48).

Em contraponto aos fundamentos críticos e de acordo com os conceitos clássicos, o Estado moderno é representado por suas instituições e os poderes que concede aos indivíduos

a condição de cidadãos. Possibilidade esta reforçada pela sociedade civil através da representação das organizações e indivíduos, a partir de sua capacidade política de intervir junto ao Estado, que lhe concede poderes para representá-los e exercer sua responsabilidade protetiva.

Baseado nos fundamentos do liberalismo, esses pressupostos se estabelecem em momentos de equilíbrio, em que o poder político deva cumprir sua missão regeneradora e educadora visando à preparação para a república, reordenando as relações entre Estado e sociedade, onde as instituições são estáveis e os conflitos aceitáveis, referenciando a cidadania moderna.

O processo para alcançar esse status, de acordo com Rousseau, se dá enquanto necessidade para garantir os direitos da coletividade a partir de um pacto social, o que em conjunção a outros elementos só é possível através do Contrato Social. “Mas a ordem social é um direito sagrado que serve de alicerce a todos os outros. Esse direito, todavia, não vem da natureza, esta, pois, esta fundamentada em convenções” (p.3, livro I).

O contrato social estaria na capacidade de defender a propriedade e o controle do abuso de poder do Estado, através do equilíbrio entre a vontade geral e a vontade particular, estabelecendo a liberdade política. A vontade geral volta-se para expressar com que todos os homens vivam a liberdade e ao mesmo tempo abram mão de seus direitos em favor da liberdade coletiva, aceitem o pacto social enquanto solução para a harmonia e a paz, utilizando-se para isso um elemento superior através do governo, onde reine a liberdade e a igualdade.

Nessa relação de concessão de poderes e captação de direitos, reforçam conceitos e versam o combate das desigualdades em parceria com a sociedade e a família, de forma organizada e enfatizada pela ordem e estabilidade das normas morais e sociais.

A liberdade efetiva só é possível, de acordo com o autor, no contexto da sociedade civil, ou seja, na organização social que garante que a liberdade esteja unida à virtude, mediante leis estabelecidas com base no acordo que promove o cumprimento da vontade geral. O governo baseado no contrato social não exclui a liberdade; pelo contrário, a garante no nível mais elevado, ao assegurar dos direitos civis (VILALBA, 2013, p. 69).

O surgimento do Estado e da sociedade, nas elaborações em Hobbes e Locke, se baseia na superação do estado de natureza, através da mediação do contrato social, enquanto passagem para o estado civil, na afirmação da antecedência do indivíduo à formação do estado civil e a igualdade entre os homens na absorção de sua liberdade do estado de natureza.

Os pressupostos do liberalismo em Locke, nas afirmações das relações entre os conceitos de liberdade e propriedade privada, reforçam as condições básicas da formação do Estado e da sociedade burguesa. Reforçando o fundamento da liberdade civil individual que se dá na propriedade privada, no direito à acumulação, na liberdade e na igualdade.

Para Locke existe distinção entre a sociedade política (Estado) e a sociedade civil, entre público e privado, a propriedade é o objetivo de herança, o poder político não mais transmite por herança, deve ter origem democrática, parlamentar (ARCOVERDE, 2010, p. 28).

A formação da sociedade e do Estado, a partir do contrato social nos democráticos burgueses se definiu pela harmonia original. “Sua concepção perpassa as questões pertinentes ao estado de natureza, aquele no qual os homens foram destinados a viver, reina a plena harmonia, liberdade e independência” (2010, p. 30). Para Rousseau, a transição do estado de natureza para estado civil só seria possível através de um pacto social, por meio do qual prevaleceria a soberania da sociedade e da política na vontade coletiva, sem o uso da força, pois a obediência se faz pelo dever e só assim se produz o direito.

Os pressupostos da formulação democrática norte-americana, expressas em Tocqueville, servem de modelo de universalidade às sociedades modernas. O caráter universal da democracia baseando-se na igualdade de condições expressas no Estado norte americano e da primazia da soberania do povo e do funcionamento do governo. Suas elaborações mostram que o caráter democrático norte americano, expressa uma essência universal, na igualdade de condições e da participação de todo o corpus social, de acordo com o princípio da soberania do povo.

As concepções clássicas se reformulam em Hegel, ao afirmar que o Estado consolida a razão humana, é fundante, consolida as instituições, a família e a sociedade. Só a partir de um Estado integram-se as partes, pois não existe povo sem Estado. Em concepções que fundaram o direito positivo, a ideia de justiça no Estado burguês, há uma consolidação histórica da razão, constituída historicamente. Hegel estabelece os parâmetros entre a sociedade civil e o Estado e destaca as diferenças entre eles, onde cada um habita em sua esfera, percorrendo a ação humana numa articulação na família, na sociedade civil e no Estado, sendo a sociedade a base intermediária entre eles e o Estado o momento em que se expressam a razão e a liberdade. Da intencionalidade humana derivam os interesses particulares, expressos em ações que realizem as necessidades de bens na sociedade, parte de uma ação de natureza particular. O Estado é movido pelos interesses gerais da coletividade, diferenciando o social do político.

Marx acrescenta os elementos das contradições expostas pelo novo modo de produção, que ruiu o pressuposto do caráter revolucionário burguês e apresenta o seu cerne de exploração dos trabalhadores. A teoria marxiana se estabelece em um momento histórico rico, na coroação das condições básicas do desenvolvimento capitalista, montada na realidade social, produzida pela atividade humana e não por forças da natureza. Enquanto pensamento que extraiu elementos objetivos de seu tempo, é uma teoria social absolutamente inédita, com concepções além de sua temporalidade que transitam na civilização, até a superação do modo de produção pela emancipação da humanidade.

As concepções de Estado, em Marx e Engels, estão de acordo com o corpo de sua teoria social, na perspectiva de superação das condições materiais até então condicionadas na realidade, extinguindo suas contradições com a revolução proletária e o fim do Estado, numa relação homem a homem e superadas as mediações institucionais.

O Estado não é, [...] um poder que se impôs de fora para dentro [...]. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e esta dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar, mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ordem. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais é o Estado (MARX; ENGELS, 2009, p. 135-136).

Ao configurar o estudo das relações sociais e das contradições inseridas na sociedade de classes desmontam as construções anteriores de um Estado em particular. Acima de todas as classes e universal, a concepção marxiana desmistificou as teorias sobre o Estado, enquanto conciliador universal, mas resultado de uma parcela de classe, a dominante. Apurou-se em analisar as relações históricas, sociais, políticas e materiais da origem e formulação do Estado e da sociedade civil enquanto partes ontológicas e diretamente ligadas, nas contradições das relações de produção da classe infringente.

Estado e a sociedade não são elementos estanques, estão articulados desde sua origem, baseadas no antagonismo de classe, a partir da primazia dos interesses particulares. Essa dependência do Estado em relação à sociedade civil supõe a concepção de que o ser social tem um ordenamento cuja matriz é a economia. Essa dependência ontológica expõe a relação fundante e fundado em nível de ser. O Estado encontra a sua razão última, a sua essência na sociedade civil e expressa essa razão. Nesse sentido, nenhuma inversão é possível.

O Estado burguês, essencialmente, é uma expressão e um instrumento de reprodução das classes dominantes e de opressão de classes, que mostra sua incapacidade de alterar a sociedade civil. Os males sociais fazem parte da essência dos antagonismos de classe e só se terminam a partir da extinção do Estado e da exploração do trabalho, onde se findam as relações de mediação do Estado.

Cada etapa da evolução percorrida pela burguesia era acompanhada de um progresso político correspondente. [...] a burguesia, desde o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, conquistou, finalmente, a soberania política exclusiva no Estado representativo moderno. O governo moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa (MARX, 1998, p. 33).

A atividade humana é o impulsionador da sociabilidade, numa condição totalmente social e não por elementos além de sua vontade, o que pressupõe uma concepção materialista da história e sua essência, partindo da ação, do processo real da vida e os desdobramentos desse processo que podem ser analisados sob determinadas condições do desenvolvimento do real.

[...] são os homens que desenvolvem a sua produção material e o seu intercâmbio material que, ao mudarem essa sua realidade, mudam também o seu pensamento e os produtos do seu pensamento. Não é a consciência que determina a vida, é vida que determina a consciência. No primeiro modo [...] parte-se da consciência como indivíduo vivo. No segundo, que corresponde à vida real, parte-se dos próprios indivíduos vivos reais e considera-se a consciência apenas como sua consciência (MARX; ENGELS, 2009, p. 32).

O materialismo histórico, proposto pela teoria social marxiana, expõe as contradições do modo de produção capitalista e em seu interior as condições da vida material, decorrentes da estrutura econômica da sociedade. Esse processo funda a base onde se eleva a superestrutura jurídica e política da sociedade e a qual correspondem formas de consciência social determinadas. O modo de produção da vida material condiciona em geral o processo da vida social, política e intelectual. Verifica-se que o econômico constitui a base sobre a qual se ergue a superestrutura política.

Para Gramsci, militante comunista e intelectual italiano do século XX, o Estado se amplia ao passo em que supera sua concepção liberal, sua fase corporativa e adentra em um novo período histórico, onde incorpora a hegemonia em seu interior, que absorve as dimensões econômicas e político-culturais. Supera a concepção de Estado referente ao governo e as estruturas econômicas e jurídicas corporativas, ou seja 'hegemonia encouraçada de coerção'. O que se compreende "[...] por Estado deve-se entender não somente aparelho

governamental, mas também o aparelho ‘privado de hegemonia’, ou sociedade civil” (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 99).

Para Gramsci, a sociedade apresenta-se enquanto relação de força do Estado, ao contrário do período concorrencial, quando, conforme Marx houve uma alienação absoluta, em Gramsci ela é relativa, onde os sujeitos estão em diferentes contextos de alienação e desalienação, o que permite uma ampliação do Estado e do direito.

Consideramos as proposições elencadas na obra de Marx acerca das formulações de Estado, porém nossas formulações se aproximam das relações entre sociedade civil e o Estado dispostas por Gramsci, no tocante ao papel do Estado e da sociedade civil. Por meio das relações da estrutura e da superestrutura e as transformações do processo capitalista e a incidência política que a sociedade civil é capaz de implementar, a partir de sua capacidade revolucionária, a partir da percepção que os movimentos autônomos podem mover frente ao capitalismo.

No período em que esteve no cárcere, o restante de sua vida, Gramsci elaborou uma estratégia política de transição para o socialismo, e esse passo seria a ampliação do Estado e o papel dos intelectuais da classe operaria e do partido político neste processo, para uma revolução

[...] de tipo novo, os intelectuais devem tomar consciência de sua constituição sociológica, de sua inserção real, contraditório, nas relações sociais. [...] eles podem superar seu próprio isolamento, ligar-se as massas, reunificar em sua própria pratica intelectual e política o que toda sociedade de classes separa: a filosofia e a política, a cultura e as forças progressivas revolucionárias (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 20).

A ampliação do Estado indica sua afirmação e implementação, na sua relação com todos os pressupostos que o cercam, suas contradições e formulações econômicas e políticas. O capitalismo monopolista propõe à sociedade civil, que por um lado expõe condições de correlação de forças e por outro, é solicitada a executar parcela das ações destinadas ao Estado.

Este Estado contraditório e desigual que defronta as perspectivas de afirmação dos direitos fundamentais da pessoa humana reproduz, em seu interior, condições próprias da sociabilidade burguesa e a implementação e o próprio conceito de direitos humanos. Nesse sentido, nos propomos a pontuar o espaço político da sociedade civil e sua inter-relação com o Estado e a consolidação dos direitos humanos nesse processo.

2.1 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Ao discutir a viabilidade e a afirmação dos direitos humanos não podemos nos furtar de recorrer ao debate do papel da sociedade civil e do Estado nesse processo, além das concepções clássicas liberais e democráticas burgueses, configuradas por normas e imperativos jurídicos.

A nova função do Estado e da sociedade moderna demandaram princípios políticos, econômicos, sociais e filosóficos que determinaram as condições históricas favoráveis para o estabelecimento e a manutenção do capitalismo. Os conceitos de liberdade e igualdade e do Estado de Direito se orientaram de forma ideológica para fortalecer as bases da sociedade surgente, concepções teóricas e os subsídios necessários para a manutenção do novo modo de vida. Porém, a dinâmica social permite elementos de levante e categorias da crítica para as classes subalternas, a partir das lutas sociais, movidas pelas próprias contradições ideológicas e materiais.

O Estado moderno, pressuposto da associação de indivíduos que abrem mão de sua liberdade natural para a proteção realizada pelo soberano, é garantidor de todos os direitos naturais, na consagração de uma estrutura que se propõe a preservar os direitos dos indivíduos, formatando direitos mínimos dos indivíduos.

O referencial liberal, nascedouro dos direitos humanos, se debruçara em conciliar os pressupostos da liberdade e da igualdade, considerando que seus princípios básicos, se estabelecem na implementação dos direitos fundamentais da pessoa humana no contexto sócio- político e econômico em que foi gestado. Na afirmação, uma trajetória histórica demarcada por dois aspectos: o primeiro, visando à garantia das condições mínimas para a preservação da dignidade humana a todos os indivíduos, respeitando as leis e regras pactuadas pelo corpo da sociedade; no segundo, pela restrição do poder do Estado sobre indivíduos ou grupos. Condições que expõem o caráter do liberalismo, na primazia da liberdade sobre a igualdade e as contradições entre ambos.

As declarações de direitos das colônias dos Estados Unidos não consideravam os escravos como titulares de direitos. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa não considerava as mulheres como sujeitas de direitos iguais aos dos homens. Em todas estas sociedades só podiam votar os homens adultos e ricos; as mulheres, os pobres e os analfabetos não podiam participar da vida política. Neste período, enquanto na Europa proclamavam-se os direitos universais, tomava um novo impulso o grande movimento de colonização e de exploração dos povos extra-europeus; assim, a grande parte da humanidade ficava excluída do gozo dos direitos (TOSI, s.d, p.4).

Os levantes dos trabalhadores rompem com a tradição da igualdade liberal, ao introduzirem direitos novos e abrangentes reforçadas pelas contradições advindas do capital, cunhando formas de combatê-lo. As desigualdades econômicas e sociais criadas pelo capitalismo exigiram além da igualdade restrita, direitos concedidos através de leis.

Os movimentos dos trabalhadores tiveram como referência novos direitos, incorporados pelo Estado em um novo conjunto de relações entre o capital e o trabalho, incorporando em seu bojo os movimentos de classe, de socialistas e a difusão de movimentos por direitos humanos e democracia. Esses movimentos se expressam sob diversos matizes, incorrem nas concepções de direitos de igualdade e justiça, com concepções políticas no interior do projeto burguês, e os de caráter revolucionário voltam-se ao rompimento das condições sócio-históricas da sociedade burguesa enquanto referência no socialismo real.

As correntes baseadas na crítica radical a Marx confundiu-se com o processo revolucionário do marxismo-leninismo remetendo aos direitos humanos estritamente aos direitos burgueses, restritos aos direitos econômicos e sociais. Em suas bases, o indivíduo perde sua referência na substituição dos interesses da coletividade, representado pelo Estado, negando a existência humana.

Assim, indivíduo burguês seria algo essencialmente diferente de indivíduo proletário. O primeiro, com todos os seus atributos, inclusive jurídico-político, se constituiria no pólo regente da sociabilidade. O segundo só teria sentido na medida em que tivesse como pólo regente a comunidade, representada pela sua classe. Em consequência, a superação da sociedade burguesa pelo socialismo deveria significar a supressão do indivíduo, com todos os direitos que lhe eram inerentes. [...] A partir de então, os direitos não seriam mais direitos do indivíduo, mas direitos atribuídos pelo Estado. Como se sabe, a revolução soviética, feita em nome do marxismo e com o intuito de instaurar o socialismo, degenerou em uma brutal ditadura, na qual o indivíduo ficava inteiramente à mercê do poder do Estado (TONET, 2002, p.6).

Na divisão geopolítica e em meio ao marxismo-leninismo, a Europa, atravessada por processos de guerras mundiais, foi irrompida pela social democracia⁶, que em linhas gerais, respeitando os idos das lutas ideológicas em seu interior, propôs um reordenamento do pensamento revolucionário para uma convivência no contexto do capitalismo, aperfeiçoando as condições da justiça social e dos direitos humanos a partir de condições democráticas, enquanto forma estratégica para uma transição ao socialismo e pela pactuação entre capital e

⁶ As concepções impostas no interior da social democracia são construções ideológicas da luta de classe e possuem um processo histórico, de embates políticos e que devem ser compreendidas em sua totalidade, para não induzir a um entendimento reduzido das elaborações históricas e políticas desse processo.

trabalho, através do salário direto e da remuneração social, que irrompe nas políticas de bem estar social e na reafirmação dos direitos civis e políticos.

O referencial de direitos humanos se fortalece na Europa, principalmente no processo pós segunda guerra mundial, com a proclamação do contrato social moderno e o principal instrumento, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1948, que reformulou os alicerces para uma nova convivência humana, na tentativa de reordenar os poderes que as nações têm em relação às outras nações e dos líderes em relação aos cidadãos.

Neste contexto de conflitos armados, de reordenamento da vida social e contradições, ampliadas pelo capitalismo monopolista, a social democracia introduz um novo conjunto de direitos, em um processo democrático socialmente estabelecido em suas dimensões a partir dos direitos, civis e políticos, econômicos, sociais, culturais e outros, que se elevam a condição de universalidade, indivisível, interdependente e inter-relacionada.

Os direitos humanos se relacionam com a sociedade civil na perspectiva de ampliação do Estado indicando sua afirmação e implementação. Na relação entre o Estado e todos os pressupostos que o cercam, suas contradições e formulações econômicas e políticas do capitalismo monopolista a sociedade civil impele por um lado enquanto condição da correlação de forças e, por outro, é solicitado a executar parcela das ações destinadas ao Estado.

Os direitos se estabelecem nas relações que os homens travam na sociedade, enquanto resultado das lutas pela emancipação e ““das transformações das condições de vida que essas lutas produzem’; os direitos” (BOBBIO, apud BACCELLIL, 2013, p. 111). O Estado universal pressupõe um cidadão com direitos universais, ampliando as condições de direitos.

Nesse processo, uma condição se estabelece historicamente, na geração de direitos, de acordo com a condicionalidade dos fatos e das condições em que se dão. Ao longo da segunda metade do século XX reafirmam-se os direitos de proteção, voltados às especificações, em relação ao gênero e se fortalecem os direitos geracionais, direcionados à condição e existência humanas.

Ao considerar a geração de direitos, a partir das etapas de desenvolvimento, remetem aos princípios de sua formação desde a constitucionalização dos Estados liberais e consolidados pelos Estados democráticos e os direitos civis, políticos e sociais. “(...) surgem, em seguida, os direitos que Bobbio chama da terceira geração, - começando pelos direitos ecológicos – e da quarta geração, reativos à tutela do patrimônio genético” (2013, p. 111).

O conceito de direitos humanos reconhece debates contemporâneos de diversas vertentes, desde as referências de esfera pública em Hannah Arendt, o pensamento “liberal” democrático de Bobbio e os princípios do multiculturalismo de Boa Ventura de Souza Santos.

Nessa perspectiva, há um redirecionamento teórico na política dos direitos humanos, ampliando o conceito, conferindo e reafirmando a universalidade e convivendo com as diversas vertentes de pensamento. Além disso, o reordenamento jurídico que concretiza o direito internacional, materializado pela ONU, os Estados Parte e suas ramificações, de acordo com a diversidade de interesses em que se postam o projeto hegemônico e as contradições que o acompanham.

2.2 RECONHECIMENTO DA INFÂNCIA E OS DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO INTERNACIONAL E NACIONAL

O processo de consolidação do Estado e da sociedade modernos exigiu condições de sociabilidade próprias do novo contexto social, político e econômico, baseados na reorganização social a partir das relações de produção, com parâmetros e formulações voltados às classes subalternas e às condições próprias para seu desenvolvimento. É nesse processo que a infância adquire destaque, na consolidação de um modo de vida burguês, a partir da disciplina e das normas e da formação educacional através das famílias e instituições religiosas. As condições de desigualdade postas aos trabalhadores não concederam igual condição aos seus filhos, mas a exploração do trabalho infantil, as ruas e a falta de acesso à formação intelectual e profissional. É nesta dinâmica contraditória que emergem a temática de direitos de crianças e adolescentes e buscamos compreendê-la frente à análise aos diversos aspectos da ampliação do tema.

A configuração dos direitos humanos de crianças e adolescentes, enquanto direitos distintos e prioritários em relação às outras fases da vida do ser humano, perpassa por uma construção histórica da percepção da infância ao longo dos tempos e da própria violação dos direitos constituídos no processo de elaboração do sujeito.

Baseamos-nos, inicialmente, em Ariès, através de seu principal estudo, ‘História da Criança e da Família’, que partiu da historicidade e dos estudos etnográficos que representava o mundo infantil desde a idade média. O texto apresenta duas teses. A primeira se refere à sociedade precedente à modernidade e a relação entre a criança, a família e a comunidade, considerando sua realidade sócio-histórica.

Suas afirmações foram orientadas por pesquisas historiográficas e empreendeu novas

teses em relação à formulação de infância enquanto construção social e humana. Demonstrou que o papel da infância se distingue de acordo com o período histórico em que se dão e as condições geográficas e culturais permitidas.

Os registros elaborados, em sua maioria, só foram possíveis nas camadas mais abastadas, onde o acesso às artes e à escrita se expressava. Na sociedade tradicional europeia no período do medievo, segundo suas afirmações, os adultos mal viam a criança, a infância se resumia ao seu período mais frágil, enquanto o filhote ainda não era capaz de manter-se.

[...] a criança então, mal adquiria algum desembaraço físico, era logo misturada aos adultos, e partilhava de seus trabalhos e jogos. De criancinha pequena, ela se transformava imediatamente em homem jovem, sem passar pelas etapas da juventude, que talvez fossem praticadas antes da Idade Média e que se tornaram aspectos essenciais das sociedades evoluídas de hoje (ARIEËS, 1978, p.3).

A segunda tese se destina a discutir o novo comportamento assumido pela criança na relação familiar no contexto da sociedade industrial nascente. Esse processo pode ser compreendido a partir de duas abordagens distintas. “A escola substituiu a aprendizagem como meio de educação. Isso quer dizer que a criança deixou de ser misturada aos adultos e de aprender a vida diretamente, através do contato com eles” (1978, p.5)

Essa nova forma de organização social garantiu um comportamento adequado ao nascente modo social e econômico, constituindo uma nova cultura moral, civilizada de convivência social.

Essa separação e essa chamada à razão - das crianças deve ser interpretada como uma das faces do grande movimento de moralização dos homens promovido pelos reformadores católicos ou protestantes ligados à Igreja, às leis ou ao Estado. Mas ela não teria sido realmente possível sem a cumplicidade sentimental das famílias, [...]. A família tornou-se o lugar de uma afeição necessária entre os cônjuges e entre pais e filhos, algo que ela não era antes. Essa afeição se exprimiu, sobretudo através da importância que se passou a atribuir a educação. Não se tratava mais apenas de estabelecer os filhos em função dos bens e da honra. Tratava-se de um sentimento inteiramente novo: os pais se interessavam pelos estudos de seus filhos e os acompanhavam [...]. (pag.6)

A questão principal da nova configuração da criança se diferencia do momento que ele considera enquanto “paparicação”. Essa nova percepção de infância, voltada para um sentimento novo, de que as crianças tem um momento diferenciado dos adultos, portanto necessita de cuidados e atenção especiais, numa sequência temporal para além desse período. “Assim, durante esse tempo de salvaguarda, a criança deve ser amada em sua singularidade, cultivada em suas potencialidades, educada em sua inocência e pureza e, finalmente,

disciplinada em seus instintos” (CAMPOS, 2012, p. 277).

Essas afirmações confirmam a elaboração histórica do papel da infância e da família na sociedade moderna, destacando que, a partir do século XIX, essas condições sociais se modificam e são determinadas por novas regras sociais da modernidade, recebendo os elementos necessários para a afirmação da nova sociedade burguesa.

Não seria demasiado lembrarmos que os estudos de Ariès se colocam voltados para a realidade da classe dominante que ascendia no processo de ascensão burguesa, e a família do proletariado nascente quase sempre estava obscurecida na marginalidade e na opressão das legislações nascentes que oscilavam entre a caridade e a opressão aos mais pobres.

A modernidade interpõe uma nova configuração social exigida para um novo contexto social e econômico, onde a família se modificou saindo do espaço comunitário para ocupar o espaço privado. Surgiram sentimentos fraternos e repressivos e outros valores foram ressignificados. Nesse processo, traz-se um sentimento de família que não estava totalmente presente, anteriormente, voltados para preservação do clã passam a dar maior destaque para a educação e fortalecendo os laços sentimentais entre pais e filhos e o sentimento de pertencimento.

No processo de industrialização a escola toma espaço na aprendizagem como forma de educação da criança, onde anteriormente se baseava a partir da vivência, da observação e do ofício, foi substituído pela distancia dos adultos, em um espaço diferenciado, físico e territorialmente, enquanto exercício para sobreviver em um mundo de novas exigências. Esse processo educacional expressava também a diferença social entre as classes. A disciplina para a preparação para o mundo do trabalho, para os mais pobres e a disciplina e as ciências para a classe dominante. Além do ensinamento para o novo *modus vivendi*, de comportamento e decoro de acordo com uma nova sociabilidade.

Essa quarentena foi a escola, o colégio. Começou então um longo processo de enclausuramento das crianças (como dos loucos, dos pobres e das prostitutas) que se estenderia até nossos dias, e ao qual se dá o nome de escolarização. Essa separação e essa chamada à razão - das crianças - devem ser interpretadas como uma das faces do grande movimento de moralização dos homens promovido pelos reformadores católicos ou protestantes ligados à Igreja, às leis ou ao Estado (ÁRIES, 1978, p. 5).

Não se tratava mais apenas de estabelecer os filhos em função dos bens e da honra. Tratava-se de um sentimento inteiramente novo: os pais se interessavam pelos estudos de seus filhos e os acompanhavam com uma solicitude habitual nos séculos XIX e XX, mas outrora desconhecida. Jean Racine escrevia a seu filho Louis a respeito de seus professores como o faria um pai de hoje (ou de ontem, um ontem muito próximo) (Idem, 1978, p. 5).

O sentimento de infância, na perspectiva de Ariès, perpassa pela importância que o novo contexto social concede uma identidade ao indivíduo e sua relação com a estrutura burocrática, a exigência em torno de seu nome e um número, dentro da estrutura do Estado e da sociedade.

Nesse contexto, surge um personagem novo, a adolescência, que até então não era considerada enquanto processo de passagem psicossocial da criança para a juventude, mas que na modernidade torna-se um ícone de virilidade e coragem. Segundo o autor, um exemplo desse novo sujeito se representa através do clássico de Wagner que expressa suas características físicas necessárias ao novo mundo e de sua jovialidade, que faria do adolescente o herói do nosso século XX, o século da adolescência, influenciando na literatura e nas artes, através de um romantismo jovial (ARIÈS, 1978, p. 35).

A bibliografia acerca da contextualização da compreensão de infância tem sua definição ao longo do processo histórico, econômico e social que interpõem as gerações. A imagem de criança que temos na contemporaneidade vem acompanhada de transformações decorrentes desse processo e suas determinações. A criança de hoje não é a mesma criança de ontem em sua configuração universal e global e das diferenças culturais e econômicas e entre o ocidente e o oriente.

Esses elementos demonstram um preâmbulo para inserção da infância na modernidade e sua preservação enquanto sujeito da história o que impôs também a observância da violação de direitos advindos desse novo sujeito, fazendo emergirem diversas ciências que se reportaram ao mundo infantil, desde a sociologia, a pedagogia, psicologia infantil, medicina e outras. Com diversas concepções acerca do pensamento da educação infantil desde os moralistas conservadores aos defensores de uma Nova Pedagogia a partir de Rousseau, das experiências pedagógicas de Pestalozzi e da corajosa dedicação à vida das crianças de Janusk Korczak.

2.2.1 A Tragédia Histórica na Formulação de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes

No processo histórico da elaboração dos conceitos filosóficos e políticos de direitos humanos emergem fatos que transbordam as condições teóricas pelas atrocidades cometidas, e outras que trazem possibilidades de exercício da solidariedade humana. A exemplo do

Menino do pijama listrado⁷⁷, que ilustra o horror que divide os seres humanos e invade a vida de crianças e que não garante a segurança do lado da cerca, protegido pela tirania de Estado.

No contexto da segunda guerra destacamos as ações de um personagem histórico que dedicou sua vida à defesa de crianças e adolescentes de sua comunidade e é reconhecido internacionalmente como o precursor dos direitos da infância.

O médico e escritor, Janusk Korczak, pseudônimo de Henryk Goldzmit, nascido em 1878 na Polônia, era um judeu de família burguesa e intelectual da Polônia. A realidade vivenciada por Korczak e sua condição de vida e de sua família enquanto judeu polonês determinou sua vocação e dedicação às crianças. Seu pai, Josef Goldsmzmit, teve papel importante na formulação de que a Polônia só seria realmente forte com a união de poloneses e Judeus, na defesa da educação partilhada entre os dois povos.

Seguindo esse referencial, Korczak foi elaborando conceitos voltados para o direito à liberdade da criança e tornou-se um dos teóricos que mais contribuíram com o moderno conceito de infância. Esse processo foi fortalecido a partir de sua vivência junto a crianças e adolescentes em um Lar para crianças judias pobres, incentivando seus estudos acerca da identidade da criança e para a “[...] construção do ato educativo pensado sob o patamar do respeito, da confiança e dos direitos das gerações mais jovens” (MARANGON, 2007, p.43).

Junto a outros pensadores de ideias pedagógicas do período, destaca-se a condição especial da criança enquanto sujeito de direitos, ideia ainda não elaborada como atualmente, mas com experiências concretas que determinaram esse caminho.

Porém foi seu ato de profundo respeito às crianças que perpetuou suas ideias e a defesa dos direitos da criança. No ano de 1940, instalou-se a ditadura nazista. Os alemães definiram a área do que seria considerado o gueto de Varsóvia aos judeus oriundos da área ariana. Nesse processo, Korczak transferiu-se junto com as crianças do lar que administrava, onde muitas atrocidades foram cometidas pelos nazistas. Em 1942, foram implementados os campos de extermínio, campos de concentração voltados para a execução de judeus.

Como a maioria dos judeus poloneses, e de acordo com Bem Abraham (1986), no dia 5 de agosto de 1942, Janusz Korczak acompanhou suas, então, duzentas crianças aos trens de gado que os levaram para as câmaras de gás de Treblinka. Embora o educador houvesse - em virtude de seu renome internacional recebido autorização para salvar-se, recusou a proposta de liberdade, por não poder levar consigo as crianças a quem literalmente dedicava a sua vida. (...) Diz-se que ele caminhou a frente das crianças, que o seguiram em fila, carregando outras duas no colo, que não conseguiam

⁷⁷ Livro de Boyne, John, que retrata a amizade entre duas crianças que vivem realidades totalmente diferentes em tempos de guerra, rompendo a inocência em uma tragédia insana de povos contra outros.

mais andar. Todos eles cantavam juntos, uma canção infantil [...] demonstrando a esperança de um futuro pacífico (MARANGON, 2007, p.84).

O ato de Korczak foi a materialização de uma condição presente desde a migração dos judeus para a Europa, no caso da família Goldszmit apresentou-se enquanto tradição amenizar os conflitos entre os poloneses e a comunidade judaica defendendo a secularização. Hobsbawm nos coloca que: “A partir da década de 1880, o antissemitismo tornou-se um dos mais importantes componentes dos movimentos políticos organizados de ‘homens pequenos’ desde as fronteiras ocidentais da Alemanha até o Leste, atingindo o Império Habsburgo, a Rússia e a Romênia” (MARANGON, 2007, p. 45).

De acordo com os dados históricos, no processo de invasão dos alemães à Polônia, iniciada pelo subúrbio de Varsóvia, se processou a perseguição aos judeus de forma mais devastadora do que na própria Alemanha. Foi exigida pelos nazistas a identificação dos judeus e de outros grupos vulneráveis que também sofreram perseguição sendo alguns enviados em navios para outras regiões a fim de serem utilizados como mão de obra.

A invasão alemã desestruturou a polônia. Os alemães iniciaram seu ataque pelos subúrbios de Varsóvia e esperavam uma rendição rápida. Todavia, o que se viu foi um povo acostumado a lutar para manter suas tradições frente às invasões vizinhas, dedicado a esforçar-se para se defender sem se render. A cidade resistiu durante três semanas (MARANGON, 2007, p. 45).

A questão da não aceitação dos judeus fora do seu território está expressa desde a diáspora, em que o povo judeu foi expulso de Israel e se dispersou, migrando para vários países e territórios em todo o mundo. Podemos perceber que essa migração não foi bem recebida em todas as nações, o que exigiu maior organização enquanto nação sem pátria, buscando espaços próprios para seu sustento e se dirigindo a outras áreas de organização, com sistema de saúde e educação, organizando uma sociedade referencial dentro do território em que se situou.

No debate entre Marx e Bruno Bauer, na Questão Judaica, as questões acerca das relações conflituosas entre os judeus e o Estado cristão estava posta com sua distinção presente na sociedade europeia desde sua origem, e a distinção de parcela da sociedade não aceita pelo corpo referencial.

A Questão Judaica, dependendo do Estado em que vive o Judeu, apresenta uma fisionomia diferente. Na Alemanha, onde não existe um Estado político, um Estado como tal, a Questão Judaica assume uma conotação puramente *teológica*. O Judeu está em contraposição religiosa com o Estado que tem

por fundamento o cristianismo. Este Estado é um teólogo ex professo [...] (MARX, 2007, p.16).

Na França, no Estado *constitucional* a Questão Judaica é o problema do constitucionalismo, o problema de *meia emancipação política*. Ao conservar aqui a aparência de uma religião de Estado, ainda que sob uma capa fútil e contraditória consigo mesma, a maneira de *religião da maioria*, a atitude dos judeus diante do Estado conserva a aparência de uma contraposição religiosa, teológica (Idem, p.16, 17).

[...] nos Estados livres da América do Norte [...] a Questão Judaica perde seu sentido teológico para converter-se em verdadeira questão secular. [...] onde existe Estado político plenamente desenvolvido pode manifestar-se em sua peculiaridade, [...] o problema da atitude do Judeu e, em geral, do homem religioso, diante do Estado político. (Idem)

Nesse texto, o debate de Marx, apresenta sua plasticidade no que cerca o Estado cristão burguês, demonstrando que os direitos de cidadania e de pertencimento se seguem historicamente e que a emancipação política, condição necessária no contexto histórico e político, mas que não rompe com as contradições, só alcançada com a capacidade revolucionária e a instalação da emancipação dos trabalhadores e do controle dos meios de produção capitalista.

Podemos considerar que esses elementos, fincados na processualidade histórica, fortaleceram os conflitos e se acirraram ao longo dos séculos, pressupondo os elementos econômicos e políticos, desembocando no nacionalismo alemão da segunda guerra e nos desdobramentos de violação dos direitos humanos que o Nazismo e o fascismo proporcionaram no mundo ocidental.

Após a segunda guerra mundial, o ato de Korczak se imortalizou através de associações e educadores que se aproximaram de suas ideias e metodologia de trabalho junto às crianças⁸, a partir das ações que empreendeu no período em que foi educador e dirigente do Lar para crianças. Ao contrário dos métodos utilizados por Korczak a realidade era a de desrespeito às crianças tanto no espaço privado burguês, como junto às crianças empobrecidas e os filhos dos trabalhadores.

A metodologia adotada no lar das crianças, elaborada em parceria com a educadora Stefa Wilczinska, empreendeu as primeiras experiências de participação dos educadores, desde a elaboração da construção do espaço físico, pensado em todas as condições para melhor conceber o processo educativo das crianças, estabelecimento de regras no Lar de profundo teor humanitário, transformando o orfanato em um espaço acolhedor e solidário para

⁸ Orfanato da Rua Krochmalna, 92, Varsóvia.

as crianças, através da comunhão de regras e de convivência.

Temos total consciência dos princípios do acolhimento das crianças naquele período, baseados na preservação da sociedade e da ordem, salvando as crianças dos vícios e da pobreza das famílias “desestruturadas”. Porém dentro dessa realidade de proteção social, há uma humanidade de defesa, de elementos constituídos historicamente. Foram essas ações que perpetraram o desenvolvimento infantil a novos métodos educacionais através de uma “nova orientação” pedagógica e social, baseados na participação dos internos e na gerência do Lar. (MARAGON, 2007, p.92).

As obras de Korczak apresentam muito do que Rousseau exprime em Emílio, na sua perspectiva de educação, enquanto pressuposto para a formação do indivíduo e que posteriormente exerce sua ação na sociedade, Rousseau provocou uma mudança na compreensão sobre a infância no mundo ocidental. “Para ele, o foco de atenção sobre a teoria e a prática educativa deveria centrar-se nas necessidades e atividades do infante, bem como em seu curso natural de desenvolvimento. Rousseau via a criança como um ser integral e completo” (p.53-54). Esse pensamento também foi seguido por Pestalozzi em suas experiências educacionais.

Para Korczak, as crianças eram uma classe oprimida: ‘As crianças, afinal, são ou não seres humanos? [...] Para nós [falando como se fosse uma criança], não existem direitos nem justiça [...] Somos uma classe oprimida’ (Korczak, 1987, p.112-114). Na 2ª edição de sua principal obra, Como amar uma criança, Korczak (1929) argumentava que “o principal e mais indiscutível dos direitos da criança é o que lhe permite exprimir livremente suas idéias e tomar parte ativa no debate sobre a apreciação de sua conduta e punição”. Ainda, no folheto publicado em anexo à mesma obra, O direito da criança, manifestava dura crítica à Declaração de 1924: ‘Os legisladores de Genebra confundiram as noções do direito e do dever: o tom da Declaração salienta a solicitação e não a exigência. É um apelo à boa vontade, um pedido de compreensão’ (ROSEMBERG; MARIANO, 2010, p.701-702).

Os pressupostos de defesa de direitos das crianças que Korczak empreendeu, de referência liberacionista, estavam voltados para o direito de viver uma vida de criança em sua condição. A sua obra se expressou nos tratados internacionais de direitos de crianças e adolescentes e em sua homenagem o governo polonês apresentou a proposta da Convenção em 1978, o que deu origem ao processo que desembocou na Convenção de 1989 e referenciou o ECA em nosso país.

2.3 DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES - pactos internacionais e as bases de elaboração dos instrumentos de direito

A temática dos direitos humanos se institucionalizou no Brasil, através da carta constitucional, na agenda pública e na inserção de seus princípios junto aos movimentos sociais e populares. Os princípios de direitos humanos estão inseridos na carta magna de 1988, através do reconhecimento dos direitos fundamentais e a responsabilidade do Estado perante a sociedade. Princípios garantidos nos direitos de crianças e adolescentes enquanto prioridade absoluta, subsidiada pela Convenção Internacional Sobre os Direitos das Crianças.

Para compreender os caminhos percorridos para a formulação do instrumento de direitos, em nosso país, buscamos sua referência maior, a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, através do debate impetrado nas reflexões de Rosemberg e Mariano (2010). Este estudo nos revela uma síntese do processo de construção do tratado internacional, base da lei 9.069, de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Para nos apoiar nas informações do processo de elaboração e monitoramento da Convenção observamos outras fontes, secundárias, de análise no monitoramento do instrumento nacional de direito da criança, além disso, procuramos problematizar as questões referentes aos direitos humanos a partir de relatórios, textos e artigos que trazem autores contemporâneos que dominam o debate dos direitos humanos e seus desafios.

Gostaríamos de destacar que o caminho percorrido de elaboração da Convenção Internacional sobre os direitos da Criança a partir de 1978, se deu em homenagem a Janusz Korczak, através do governo polonês, que apresentou formalmente à Comissão dos Direitos do Homem e o Conselho Econômico e Social para a elaboração de uma convenção sobre os direitos da criança, da ONU. A proposta da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, enquanto marco no Ano Internacional da Criança. A proposta mobilizou as organizações internacionais quer governamental e não governamental que atuam em defesa da infância.

A proposta inicial presumiu que as formulações da Convenção iriam se estabelecer até o final de 1979, porém para isso, em um contexto político de guerra fria e de lutas pela hegemonia, exigia-se um consenso, o que determinou um resultado semelhante à Declaração de 1959.

Esse processo gerou críticas dos países e organizações intergovernamentais – OIGs – e especialmente dos países ocidentais industrializados referentes à sua linguagem imprecisa, a omissões em relação a uma série de direitos e à sua implementação, item fundamental em tratado internacional [...] (ROSEMBERG; MARIANO, 2010, p.705-706).

Diante do impasse propôs-se, junto à Comissão dos Direitos Humanos, a criação de um Grupo de Trabalho para apreciar outra proposta para a Convenção. Esse processo se estendeu com reuniões anuais de 1980 a 1987 e duas reuniões em 1988, pressupondo que a Convenção viesse a ser adotada em 1989. O que ocorreu em setembro de 1990.

O processo para sua aprovação passou por diversos momentos, dentro da estrutura jurídica internacional, onde a Convenção foi aprovada na Comissão de Direitos Humanos, no Conselho Econômico e Social (Ecosoc) – e na Assembleia Geral da ONU. Esse processo, não dispensou uma série de tensões, que se expressam no texto, principalmente pelo contexto de um documento de caráter internacional, mas com uma nota do ocidente e a adoção de direitos de proteção e de liberdades, apresentados por alguns autores como conflitantes.

Participaram das sessões do GT principalmente os Estados e as organizações internacionais não governamentais – Oings –, tendo sido reduzida a participação das OIGs, inclusive do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF. (...) numerosas Oings tenham participado das discussões, três delas tiveram atuação mais ativa: Defense for Children International, Bureau International Catholique de l'Enfance e Save the Children, especialmente suas filiais da Suécia e Grã-Bretanha. Essas organizações já dispunham de representações na América Latina e Caribe, as quais constituíram grupos nacionais de apoio, encarregados de difundir o conteúdo das discussões da Convenção. (ROSEMBERG; MARIANO, 2010, p.706-707).

Na tabela I, da análise de Rosenberg e Mariano, observamos que a participação das OIGs teve aumento considerável somente durante a última sessão, correspondente à “segunda leitura” do texto final da Convenção⁹.

⁹ Conforme contabiliza Pilotti (2000), o UNICEF e a Organização Internacional do Trabalho – OIT – estiveram presentes em oito sessões; o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – Acnur –, em cinco; a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO –, a Organização Mundial da Saúde – OMS – e a Liga dos Estados Árabes, somente na última; e a Organização dos Estados Americanos – OEA – assistiu às últimas sessões. Os Estados tiveram uma participação diferenciada conforme as regiões geopolíticas, com predomínio dos países ocidentais industrializados e reduzida participação dos países africanos (Tab. 1).

TABELA 1- NÚMERO DE ESTADOS PARTICIPANTES NAS SESSÕES DO GRUPO DE TRABALHO ENCARREGADO DA REDAÇÃO DA CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA (1981* - 1988)

Região/ Ano	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	2ª Lit./88
Ocidente**	14	13	15	14	18	16	17	18	22
Ásia/Or. med.	3	4	6	4	7	6	9	10	16
América Latina	3	4	7	5	9	6	6	7	10
Europa Oriental	5	6	4	4	6	5	5	6	8
África	2	1	3	1	7	4	3	7	9
Total	27	28	35	28	47	37	40	48	65

Fonte: PILOTTI (apud Detrick, 1992, p.644-657).

*Não se dispõe de dados anteriores a 1981.

**Inclui: Europa Ocidental, Estados Unidos da América, Canadá, Austrália e Nova Zelândia.

O contexto de elaboração da Convenção refletiu o momento econômico e político do período, de tensões pela divisão geopolítica internacional, onde a defesa da criança se tornou instrumento de enfrentamento. Esse processo se formalizou principalmente nas disputas entre os países do Leste que “defendiam a primazia dos direitos econômicos e sociais, enquanto certos países ocidentais, particularmente os Estados Unidos (EUA), reconheciam somente como direitos humanos legítimos os de caráter civil e político” (PILOTTI *apud* ROSEMBERG; MARIANO, 2010, p. 708).

O embate só se amenizou na segunda metade dos anos 1980, quando as mudanças políticas nos países do Leste Europeu conduziram a uma aproximação das posições ocidentais nos fóruns internacionais.

No contexto da América Latina, as maiores representações perpassaram principalmente por países como a Argentina, Cuba, Peru, Venezuela e Brasil, que teve uma participação discreta, mas expressiva, interpondo principalmente no que se refere à oposição à adoção internacional e na defesa do direito à vida, contando para isso com aliados dos países islâmicos, contrários à adoção por motivos religiosos.

As tensões contidas na Convenção sobre os Direitos das Crianças se balizam no debate interno dos direitos humanos, nos seus princípios de universalidade dos direitos da pessoa humana, que se contrapõe em contextos e realidades socioeconômicas e culturais diferenciadas e na diversidade contida na territorialidade mundial. Além disso, as contradições de sua implementação em diversos contextos, como os continentes menos

industrializados, os países em conflitos de guerra e as violações referentes às contradições dos direitos de cidadania.

As contradições também se expressam no contexto global a partir das representações dos Estados partes, através das organizações governamentais e não governamentais, de caráter internacional ou nacional que trazem em seu interior uma diversidade de projetos e intencionalidades políticas e econômicas de nação, contando com a identidade política e filosófica referenciada. Dos projetos diferenciados e os conceitos ali representados buscamos elencar algumas questões controversas no interior do documento da Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança, principalmente na propositiva da proteção especial e dos direitos de liberdade, apresentados enquanto divergentes entre si, ao ferirem o princípio básico de que os direitos humanos são inegociáveis e positivos, porém alguns autores apontam sua complementaridade.

2.3.1 Desafios teóricos da Convenção Sobre os Direitos das Crianças e Adolescentes: entre os direitos de proteção e de liberdade

Rosemberg e Mariano colocam em seu artigo sobre a Convenção as divergências dos conceitos de direitos de proteção e os direitos de liberdade e suas contradições. Os direitos de liberdade, referenciados enquanto liberacionistas, representam a corrente norte americana, principalmente no campo da psicologia, relacionando a criança na sociedade contemporânea e sua condição igualitária em relação ao adulto.

Dentre os autores liberacionistas do período, são mais frequentemente citados os norte-americanos Richard Farson (1974), John Holt (1974) e Howard Cohen (1980), considerados por Franklin (2002) os verdadeiros 'pais' dos denominados novos paradigmas nos estudos da infância. Em *Birthrights: a bill of rights for children* (1974), Richard Farson, educador, assinala que, no contexto da sociedade norte-americana, as crianças são segregadas, ignoradas, impotentes e invisíveis para a nação. Defende que as crianças deveriam ter o direito de participar na sociedade e que deveriam ser valorizadas pelo que são e não somente como um potencial adulto. Critica os defensores das crianças que se centram no abuso e na vitimização, os quais seriam responsáveis pelo notável aumento da legislação protecionista para as crianças. Predica a liberação das crianças no mundo que está organizado contra elas, que as mantém fracas, dominadas, ignoradas. Nesse mundo, o reconhecimento de direitos civis e políticos para as crianças poderia ser um instrumento dessa liberação (2010, p. 702).

O liberacionismo propõe que as crianças tenham os mesmos direitos que os adultos, assim como os deveres que se interpõem. Essas concepções, presentes no universo norte

americano, se referenciam também nos movimentos de identidade, a partir da liberação das mulheres, das crianças, dos negros e da identidade de gênero. Voltados à garantia de direitos equitativos quanto aos detentores de direitos e aqueles que exercem o poder na sociedade: como os homens, os brancos e adultos. Em contraponto à corrente liberacionista, apresenta-se a protecionista, que interpõe que as crianças não sejam sujeito de direitos iguais aos adultos, baseados em três questões:

[...] as crianças não dispõem das mesmas capacidades que qualificam os adultos para usufruto de direitos; a retórica do direito não captura a verdade sobre a vida das crianças e de suas famílias e encoraja uma permissividade destrutiva que tem consequências nefastas para adultos, crianças e sociedade; a negação desses direitos não tem impacto negativo na vida das crianças (ROSEMBERG; MARIANO, 2010, p.704).

As principais representantes deste pressuposto, de acordo com Rosemberg e Mariano encontram-se em Hannah Arendt e Onora O'Neill, em suas obras anteriores à Convenção, mas que referenciaram a elaboração.

Em Hannah Arendt, as posições contrárias a uma tendência igualitarista no tratamento à criança foram brevemente tratadas no texto *Entre o passado e o presente*, de 1954. A partir de sua análise da modernidade [...]. Para a autora, é papel da educação, portanto dos adultos, simultaneamente, introduzir a criança no mundo, de modo ordenado e progressivo, e protegê-la das vicissitudes deste, para preservar seu poder de inová-lo. “A linha que separa as crianças dos adultos deveria significar que não se pode nem educar os adultos, nem tratar as crianças como adultos” (ROSEMBERG; MARIANO, 2010, p.704).

Onora O'Neil apresenta seu posicionamento na obra “*Children's rights and children's lives*” sobre a proteção que as crianças devem receber e a dependência necessária dos responsáveis por este momento da vida.

[...] Além disso, as crianças não são um grupo a ser emancipado como outras minorias porque esta condição não constitui um status na vida das pessoas permanentemente associado à opressão e discriminação. Nesse sentido, continua sua argumentação, os direitos fundamentais das crianças – sua educação e proteção – não teriam o melhor apoio na retórica dos direitos, mas, sim, no princípio das obrigações (Idem, 2010, p. 705).

Estas questões aparecem no debate de elaboração da Convenção e em seu escopo, recorrendo à retomada das posições ditas contrárias e indicam que a convivência dos artigos contraditórios. O direito de liberdade no sentido do reconhecimento da criança enquanto

indivíduo em sua identidade e os direitos de proteção voltados para a condição vulnerável da criança.

A maior particularidade da Convenção reside em que, ao lado dos direitos de liberdade, reconhece os direitos de proteção, ou denominados passivos, ou ainda, “direitos-créditos”, conforme Renault (2002). Se os direitos de liberdade e participação são reconhecidos à criança devido à sua identidade com o “homem”, os direitos de proteção são devidos em razão da especificidade de ser criança. Assim, para vários analistas, aqui estaria posta uma de suas incongruências internas: a coexistência entre os direitos de proteção e os de liberdade (p. 711).

Esses questionamentos, de acordo com alguns estudiosos, colocariam o destino da Convenção em posição de fragilidade. O filósofo Alain Finkielkraut coloca em xeque o progresso da convenção quando permite que os dois princípios contraditórios permaneçam na carta, o que inviabiliza a garantia da proteção. Argumenta que quando passa a ser sujeito de direitos a criança torna-se consciente de seus interesses, isentando o ente externo no seguimento de sua condição de desenvolvimento. Além disso os direitos de liberdade.

Ou seja, o filósofo pressupõe que a proclamação dos direitos de liberdade para a criança poderia constituir um obstáculo à consideração de sua vulnerabilidade, fragilidade e irresponsabilidade e, assim, ameaçaria o direito de a criança ser diferente dos adultos. Por consequência, cairia por terra a razão de conferir-lhe proteção especial (RENAUT, *apud* ROSENBERG; MARIANO, 2010, p. 713).

No debate, a socióloga Irène Théry compartilha dessa perspectiva crítica e destaca alguns artigos da Convenção no que concernem aos direitos à liberdade de opinião (art. 12), à liberdade de expressão (art. 13), à liberdade de pensamento, de consciência e de religião (art. 14), à liberdade de associação (art. 15), enquanto direitos que implicam a capacidade jurídica, ou seja, a responsabilidade, continuando.

Para Théry, a concepção de proteção especial adotada pela Convenção remanesce da tradição da Filosofia que prevaleceu nas Declarações de 1924 e 1959. Essa tradição é elucidada pela autora da seguinte forma: Na tradição de proteção, a filosofia adverte que os direitos do homem – em particular em Kant e Condorcet –, a ideia fundamental é a da educação, da instrução. Se o homem é por essência um ser livre, ele somente assim se torna realmente realizando o processo educacional que o faz alcançar a autonomia e a responsabilidade [...] Neste sentido, os direitos da criança são aqueles de seres humanos (2010, p. 703).

Do Brasil, o texto nos oferece o debate de Rita de Cássia Marchi (2009) que propõe uma releitura da discussão efetuada por Renault (2002) e oferece “uma pista” para a compreensão dessa tensão focalizando-a pelo prisma da “radicalização do processo histórico da individualização de crianças”. A partir do debate acerca da “crise social da infância”, o

debate da autora coloca outras questões referentes à ideia de infância na contemporaneidade, trazendo a noção *de criança sem infância*. Fora disso, as discussões como a de Marchi (2009), sobre a tensão entre direitos de liberdade e de proteção, constituem uma raridade no Brasil.

Nossa intenção tem como base expor esse debate e demonstrar o quanto esses elementos estão presentes no interior da estrutura de proteção e das políticas de crianças e adolescentes, a partir de posturas diversas sobre um mesmo tema e de programas do judiciário que detém controvérsias em seu entorno, como o depoimento sem dano¹⁰ e a justiça restaurativa¹¹ e outras políticas que se interpõem no debate. Gostaríamos de considerar que as duas propostas, à luz de uma análise crítica, materialista, histórico-dialética coloca falsos dilemas, considerando a origem de seus pressupostos nos defrontamos com as contradições próprias da sociedade capitalista e de suas concepções ordenadas pelo liberalismo. Reconhecemos as nuances apresentadas e a diversidade de projetos e análises do pensamento, porém destacamos os seus limites na proposição das condições de subordinação interposta, na sua origem. O liberacionismo, que tem sua origem no pensamento liberal clássico de igualdade e liberdades naturais, onde o indivíduo passa a limitar os seus excessos a partir de responsabilidade civil, que exercem o cerceamento de suas ações a partir do corpo político da sociedade. Em contraposição, dentro dos mesmos limites do liberalismo, os protecionistas destacam a proteção aos direitos humanos fundamentais e sua preservação baseados no corpo político e jurídico enquanto representação dos interesses universais da sociedade.

Apesar do debate e da suposta contradição filosófica, esses pressupostos não interferiram no reconhecimento da Convenção, o documento é o instrumento mais ratificado do período, reconhecido seus princípios na defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, em sua perspectiva ocidental em um contexto global, mas que garante o

¹⁰ Nos últimos anos no Brasil, têm se perseguido a implantação e a regulamentação da inquirição judicial de crianças adolescentes, por meio de procedimentos que tem recebido denominações variadas: “depoimento sem dano”, “escuta judicial”, “inquirição especial”, “inquirição não revitimizante”, “depoimento com redução de danos”, “entrevista forense”, sustentando a necessidade de responsabilização do/a suposto/a agressor/a, com base no entendimento de que o direito da criança de ser ouvida e ter opinião levada em consideração materializa um dos quatro princípios gerais da Convenção das nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CDC). Nota do CFESS. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/959>>. Acesso em: 30 jul 2014.

¹¹ Entre os referenciais normativos em âmbito internacional da Justiça Restaurativa cite-se a Resolução do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Resolução 12/2002), que conceitua e aborda os princípios básicos para utilização de programas de Justiça Restaurativa em matéria criminal. Para além da esfera criminal, especialmente na área da justiça juvenil, citem-se as Regras de Beijing (Regras mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e Juventude) e as Diretrizes de Riad (Diretrizes das Nações Unidas para a prevenção da delinquência), que possibilitam que os princípios restaurativos estejam em sintonia com ações voltadas à prevenção, garantidoras de direitos. Na legislação brasileira apesar de inexistirem dispositivos expressos prevendo a aplicação de práticas integralmente restaurativas, o Código de Processo Penal, a Lei nº 9.099/95 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (sobretudo o instituto da remissão), preveem a utilização de métodos de composição de conflitos de acordo com os princípios restaurativos, sem afronta ao direito processuais. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/EGov/InfanciaJuventude/Coordenadoria/JusticaRestaurativa>>. Acesso em: 15 jan 2014.

fortalecimento das concepções hegemônicas que perpassam os interesses dominantes, principalmente no fortalecimento da concepção de cidadania e do aparato jurídico.

Nos termos da defesa dos direitos humanos de crianças, ela reforça os conceitos elementares de liberdade, igualdade e fraternidade. A Convenção de 1989 traz em seu arcabouço o reconhecimento da infância e avança na defesa jurídica, nos termos da democracia e contemplam os direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. No que se refere aos direitos civis e políticos, propõe a garantia e o reconhecimento da criança enquanto indivíduo, garantidor de direitos, com liberdade de escolha, participação nos espaços sociais e políticos, direito a crenças e a representação no campo jurisdicional. Refere-se, também, à garantia dos direitos especiais de proteção, aqueles chamados de direitos negativos, onde pressupõe garantia a proteção aos abusos ou omissão do Estado, aos excessos de poder referentes aos entes do Estado e a sua condição especial de desenvolvimento.

A Convenção foi ratificada por 192 países e apenas Estados Unidos e a Somália não aderiram. Foi conclamada como o instrumento de direito mais ratificado no período, a exemplo do Brasil, que incorporou a na CF e a estabeleceu enquanto norma em seu dispositivo legal (ECA).

A relevância jurídica da Convenção tornou-se justamente seu maior desafio, em sua condição de lei internacional. Ao ratificarem a Convenção, os Estados Partes se comprometeram a executar e a monitorar o que previa o instrumento, porém muitos países, por questões econômicas, políticas e sociais impõem dificuldade de implementação. Essas questões expõem as contradições que o próprio conceito de direitos humanos exige, referenciando à sociedade civil no compromisso de participação e intervenção junto aos governos, para implementação e execução dos direitos.

Para sua realização, a Convenção prevê em seus pressupostos, a vigilância a partir do Comitê de Direitos da Criança das Nações Unidas. Essa comissão é composta por pessoal independente, das organizações intergovernamentais, indicados pelos países que ratificaram a Convenção. O primeiro relatório apresentado pelo Brasil ao Comitê foi entregue em 2003, com significativo atraso.

A Associação Nacional dos Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – Anced – e o Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente apresentaram, na ocasião, um Relatório Alternativo da sociedade civil sobre Direitos da Criança no Brasil. O Comitê de Direitos da Criança apresentou 76 recomendações, sendo uma delas a de que o Brasil entregasse o próximo relatório até outubro de 2007. Não há informações

oficiais até o momento acerca da apresentação desse segundo relatório. Porém, a Anced elaborou, em março de 2009, em caráter preliminar, o 2º Relatório Alternativo dos Direitos da Criança (ROSEMBERG; MARIANO, p.776)

Carlos Nicodemos, no sítio da Organização de Direitos Humanos - Projeto Legal, nos coloca a primazia da Convenção e a necessidade de intervenção da sociedade civil e do governo brasileiro junto ao Comitê de Direitos das Crianças da ONU e sua prioridade no país. A importância do Comitê, enquanto instrumento internacional de monitoramento conta com a participação de diversos países¹², com a presença do Brasil, através do brasileiro Wanderlino Nogueira, desde 2012. Mesmo com essa representação, o país ocupa lugar secundário na Convenção dos Direitos das Crianças da ONU, na importância do projeto político de direitos humanos que se esculpiu na Doutrina da Proteção Integral, tanto pelo Estado quanto pela sociedade como um todo. Destaca que o instrumento nacional, o ECA, tem maior visibilidade no interior do país do que o instrumento internacional, o que amortiza as relações de maior cobrança dos relatórios e intervenção em nível internacional.

O documento da Convenção traz em seu escopo as contradições acerca do debate sobre a realização dos direitos humanos, seja em nível nacional e internacional e a capacidade de concretização frente às contradições de uma sociedade mundial, mas com seus determinantes regionais, considerados por suas concepções sociais, culturais e políticas.

2.3.1.1 Os desafios de positivação dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes: entre os direitos de proteção e liberdade

Não podemos nos eximir de inserir, neste contexto, a distância entre os direitos a que se referem a convenção e a realidade global das crianças. Nesse processo, apresentam, além das violações econômicas de negação de direitos básicos de cidadania, as violações à vida e à sociabilidade, perpassadas pelos diversos conflitos armados gerados ao longo do século anterior e neste milênio, onde nos defrontamos com a ‘nova’ geração de conflitos, com questões seculares, mas com uma formulação e tecnologia diferentes. Destacam-se os conflitos separatistas por território, a exemplo da região da Caxemira, na Índia e os conflitos entre a Ucrânia e a Rússia, e os de direto interesse econômico, de acordo com sua referência

¹² Foram reconduzidos para mais um mandato: Jorge Cardona (Espanha), Bernard Gastaud (Monaco), HatemKotrane (Tunísia), GehadMadi (Egito) e Kirsten Sandberg (Noruega).Passam a ocupar pela primeira vez o Comitê dos Direitos das Crianças: Suzanne Aho Assouma (Togo), HyndAyoubIldrissi (Moroco), Joseph Clarence Nelson (Samoa) e José Angel Rodríguez Reyes (Venezuela). A partir de agora, a região latino americana encontra-se representada por Sara Oviedo (Equador), José Angel Rodríguez Reyes (Venezuela) e o brasileiro Wanderlino Nogueira.

ou origem¹³, que violam diretamente a vida e a integridade dos direitos humanos dos indivíduos, sejam adultos ou crianças.

Chama-nos a atenção que nos protocolos internacionais de defesa das crianças nos conflitos armados, o papel da ONU que, nesse processo, não tem garantido os direitos civis. Os compromissos elencados através da Carta das Nações Unidas que enumeram os objetivos de paz, desenvolvimento, direitos humanos e promoção do direito internacional, que representou a motivação para o ordenamento jurídico internacional da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, através de uma organização internacional de Nações Unidas, voltado à consolidação e expansão de direitos internacionais da sua importância afirmada pela representação dos Estados Partes, e na consolidação e expansão do Direito Internacional.

Dados do relatório de Genebra afirmam que os confrontos armados mataram mais de 95 mil pessoas no mundo em 2012, sendo que em sua maioria civis, e afirma que o acordo que define os conflitos armados é mais permissivo, pois não há disputa direta entre Estados soberanos, o que os definem de acordo com as circunstâncias, conforme o relatório anual do Instituto de Heidelberg de Pesquisa Internacional de Conflitos (HIIK), através do Barômetro de conflitos¹⁴. O ano de 2013 foi, junto ao ano de 2011, o que registrou mais conflitos armados desde a Segunda Guerra Mundial, com um total de vinte (20).

No discurso do Secretário-Geral das Nações Unidas, ao apresentar o Relatório do Milênio, chama a atenção um dos objetivos fundamentais das Nações Unidas: libertar todos os povos do flagelo da guerra e, em especial, da violência dos conflitos civis e do medo da destruição maciça, duas grandes fontes do terror que o nosso mundo enfrenta hoje em dia. Isso só será possível se reforçarmos o respeito pelo direito no plano internacional, “[...] em especial pelas disposições dos tratados relativos ao controle dos armamentos, bem como o direito humanitário internacional e o direito relativo aos direitos humanos” (UNRIC, 2014).

Essas afirmações não se concretizam no quadro mundial de relações de paz, são nessas contradições que emergem os debates em relação à efetividade dos direitos humanos e a condição de seu reconhecimento enquanto valor universal. Nesse sentido, nosso

¹³ Além desses, destacam-se os conflitos no Oriente Médio e os conflitos Israel-Palestina e outros que iremos tratar posteriormente.

¹⁴ O "Barômetro de Conflitos 2013" mostra que às guerras iniciadas em Afeganistão, Síria, Paquistão e Iraque se somaram, no ano passado, as do Mali e da República Centro-Africana no nível máximo dos cinco possíveis em que o HIIK classifica os conflitos. "A Síria é (...) conflito que mais fez vítimas". 11 das 20 guerras estão acontecendo na África Subsaariana. Apenas no Sudão e Sudão do Sul o instituto alemão registrou cinco conflitos que qualificou como guerras. As demais acontecem principalmente no Oriente Médio (Síria, Egito e Iraque) e Ásia (Afeganistão, Paquistão e Filipinas). Já o México continua sendo o único país do continente americano presente na lista por conta das questões com o narcotráfico.

questionamento não se refere diretamente ao órgão responsável pela defesa dos direitos humanos, mais nas relações que se engendram em torno delas, de como as autoridades nacionais se relacionam com seus concidadãos, nas demandas referentes aos conflitos de territórios e das contradições inerentes ao modo de intervenção dos organismos internacionais de defesa, que além de pactos e protocolos possuem seus interesses, também se percebe o destaque aos interesses hegemônicos de primazia econômica que impedem a real implementação dos direitos humanos, incluindo os de crianças e adolescentes.

Na perspectiva filosófica, os direitos humanos se relacionam com outras categorias, através de várias questões colocadas na academia e na sociedade, vislumbrando a essência do fenômeno. Os conflitos são inerentes ao conceito, haja vista a distância entre os instrumentos de defesa e sua efetividade de forma global, além do que, podemos considerar a crise em que se dão os pressupostos de sua origem, como a dicotomia entre liberdade e igualdade. Algumas questões se colocam em xeque, no plano real e no debate filosófico, pois em termos de garantias legais e de reconhecimento das condições de humanidade, as legislações já avançaram e algumas conquistas realmente tiveram êxito, porém as contradições entre a violação dos direitos humanos e o legado político filosófico e jurídico permanecem.

A questão dos direitos humanos é um elemento central da teoria política e, mais especialmente da concepção de democracia proposta por Norberto Bobbio (CHAMPELL-DESPLATS, 2008). É mais sobre o ângulo da teoria política que da teoria do direito que Bobbio aborda os direitos humanos, mesmo se isto não proíbe interações entre as duas concepções. Assim, a concepção analítica, de tipo descritivo, que caracteriza a teoria geral do direito de Bobbio não está totalmente ausente de suas reflexões sobre os direitos humanos. Ela lhe permite, por exemplo, distinguir os direitos dos deveres ou os “direitos” ditos naturais ou morais dos direitos postos nos sistemas jurídicos. Entretanto, Bobbio está mais disposto a pensar os direitos humanos situando-os em problemáticas filosóficas, sociais ou políticas gerais (CHAMPEIL-DESPLATS, 2013, p.139).

Elencamos algumas questões que se contrapõe a viabilidade dos direitos humanos, em contexto de contradições da sociedade capitalista, e a relação do indivíduo detentor de direitos humanos universais e o direito de cidadania, que se expressam nas condições de êxodo de grupos populacionais de diversas partes do mundo, em especial as advindas do continente africano, os refugiados e imigrantes e as relações desses sujeitos com o direito à democracia na participação das decisões políticas no Estado nação em que se estabelecem, em um contexto político e econômico mundializado; outro elemento se refere ao declínio da esfera pública, a partir da crise política pós-guerra e a emersão dos governos totalitários; a crise do

modo de produção capitalista, expondo à exaustão os projetos da social democracia e do neoliberalismo e as contradições que se expressam na barbárie entre os povos, sociedades e indivíduos.

Esses pressupostos fortalecem o nosso questionamento acerca da efetivação dos instrumentos de direito internacional e nacional e as definições teóricas e materiais de sua implementação. Não nos propomos a desvencilhar teoricamente esses questionamentos, mas ao longo de nossa pesquisa irão se desdobrar no contexto nacional, haja vista a possibilidade e a capacidade de enfrentamento que os instrumentos de direitos humanos se propuseram realizar e os desafios de sua implementação. Assim, procuramos discutir essas questões no ECA e suas perspectivas na realidade política e econômica de nossa sociedade.

3 ADESAO DO BRASIL AOS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS

Importante ressaltar que os países da América Latina e Caribe foram os primeiros a introduzir a ratificação da Convenção em seu instrumento nacional, através de esforços voltados para sua aprovação frente ao parlamento. Também, o debate estava inserido em um contexto de redemocratização nesses países, incluindo o Brasil, influenciando diretamente no debate ampliado junto aos direitos humanos, em especial de crianças e adolescentes. Desde então, a assertiva dos defensores dos conceitos difundidos pela convenção se voltam a reordenar o sistema de proteção de crianças e adolescentes, até então, absorva pela condição de ‘menor em situação irregular’.

As sessões do GT, na Comissão Internacional de formulação da Convenção, contaram com organizações internacionais não governamentais (Oings), expressas principalmente na participação de organizações católicas e laicas internacionais que tiveram papel relevante na elaboração da Convenção¹⁵ e Organizações internacionais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), que se destacou nos anos 1970 e 80 na afirmação de políticas em favor da infância e da juventude e seus desdobramentos na norma nacional.

Em 1986, o Unicef participou da formação do grupo de apoio à comissão ‘Criança Constituinte’, fomentando debates junto a candidatos que apoiassem a causa da infância, em parceria com grupos que se mobilizaram em torno do tema, como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Pastoral do Menor e Pastoral da Criança, o Fórum DCA e organizações que tiveram papel importante na elaboração do ECA.

O Brasil tem um histórico de aproximação junto ao Direito Internacional, através da ratificação das principais cartas de direitos humanos, partindo da formulação do tratado institucional, em 1948, e seus instrumentos posteriores. No entanto, apesar dessa aproximação, o contexto brasileiro está entremeado de períodos de ditadura, comprometendo os compromissos assumidos junto aos organismos internacionais. Com a redemocratização, o país inseriu os pressupostos dos direitos fundamentais na carta constitucional, um avanço no reconhecimento, pelo Estado, de suas responsabilidades na defesa e na interdependência dos direitos humanos.

¹⁵ *Defense for Children International, Bureau International Catholique de l'Enfance e Save the Children*, especialmente suas filiais da Suécia e Grã-Bretanha. Essas organizações já dispunham de representações na América Latina e Caribe, as quais constituíram grupos nacionais de apoio, encarregados de difundir o conteúdo das discussões da Convenção (Pilotti, 2000). A convenção internacional - 707 Cadernos de Pesquisa, v.40, n.141, set./dez. 2010.

O reconhecimento dos direitos da criança pelo Estado brasileiro teve em seu interior um processo de luta pelos direitos humanos, configurados em um momento histórico e político de redemocratização. Cabe salientar que em meados dos anos 1970 a crise econômica e política da ditadura colocou em xeque o processo em curso da autocracia burguesa, possibilitando a reorganização dos movimentos sociais e sindicais, dando assim maior poder de mobilização à sociedade na luta por direitos sociais e políticos.

A partir do final da ditadura, com a reconfiguração dos movimentos sociais e políticos, as lutas por direitos tomam fôlego e se fortalecem nos momentos e movimentos de mobilização social: diretas já, ampliação dos partidos; implementação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC); articulação dos movimentos sociais na inserção de artigos de garantias de direitos humanos na CF; mobilização para a inclusão do que pressupõe o art. 227, reconhecendo crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos.

O período em que se processou a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), entre 1987-1988 e o resultado de sua elaboração, a CF de 1988, “[...] são a materialização jurídica da concepção da criança e do adolescente como sujeitos de direitos” (PINHEIRO, 2004, p. 343) o que expressou em sua formulação e resultado, o menor grau da visão de repressão anteriormente vinculado e a visibilidade da proteção especial e de prioridade absoluta, tese inserida no quadrante dos direitos fundamentais, constituídos através dos diversos direitos garantidos na carta magna.

No processo de debate oriundo da ANC, destaca-se a perspectiva da proteção enquanto prioridade e sua relação com “[...] os deveres humanitários e o pensamento cristão, que integram o núcleo central, a qual se concretiza principalmente em políticas e práticas voltadas para a saúde e a sobrevivência da criança, particularmente em seus primeiros anos de vida” (Pinheiro, 2014 p.244)

O tratamento secundarizado dispensado à questão pelos partidos com assento na ANC, à exceção do PTB e do PDT, encaminhou-me para uma demarcação analítica: a nuance ideológica dos partidos não é suficiente para lhe imprimir trato diferenciado. É possível que tal falta de diferenciação seja expressão da ideia, usualmente manifesta por integrantes de tais partidos, de que a questão é suprapartidária (2014, p. 10).

Ressalto que a questão da criança e do adolescente foi objeto de um movimento social que conseguiu penetrar na tessitura constituinte e fazer-se presente como participante da sociedade civil. Lembro que a emenda popular *Constituinte* — que reivindicava direitos básicos para a criança e o adolescente — foi à recordista absoluta em número de assinaturas. Assim, enquanto fontes que tratam de temas polêmicos da ANC não incluem a questão da criança e do adolescente, a participação de população em geral,

através de entidades representativas, atribui-lhe destaque no processo constituinte (p. 10).

Consideramos a participação da sociedade civil fundamental na mudança dos parâmetros propostos na ANC, o que fundamentou as políticas da criança e do adolescente e o seu ordenamento jurídico. As bases do art. 227 incorporaram a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança adotada pela resolução L.44, da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989 e ratificada pelo Brasil em 20 de setembro de 1990.

A Convenção pode e deve ser poderosa aliada em uma luta política pela garantia de parcela de poder para a infância e a adolescência, em um novo modelo de convivência que não faça da criança e do adolescente “coisas”, objetos, dominados. Aliado no processo de transformação da nossa cultura institucional autoritária de relação aos reconhecidos por ela como “mais fracos”, dos dominados (NETO, 2011, p. 10).

O novo ordenamento traz também o reconhecimento de parcela da sociedade que historicamente teve seus direitos violados. Os direitos das crianças e adolescentes ultrapassam a figura de objeto da família e do Estado, separados entre crianças, adolescentes e “menores”. A CF através de seu art. 227 estabelece a doutrina da proteção integral.

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (1988).

Esse contexto de superação do Código de Menores - por uma doutrina da proteção integral e prioridade absoluta preconizada pelo ECA traz, em seu bojo, uma série de transformações na mudança de paradigma, o que incidiu diretamente na infraestrutura e na superestrutura preconizado pela nova perspectiva histórica do conceito de infância e adolescência, tanto no que tange à acumulação, na proteção e enfrentamento ao trabalho infantil, quanto à possibilidade de maior investimento público na política da infância e da interferência e possibilidades de ação do Estado, da família e da sociedade.

Nesta perspectiva, a legislação nacional traz em seus princípios, instrumentos jurídicos e normativos referenciados na aplicação dos direitos assegurados pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças. Nesse processo, enquanto Estado Parte, o Brasil reconhece e se responsabiliza pelos princípios ali editados e necessita de um instrumento que

avalize esse processo, o que configura a caminhada para a elaboração da Lei 8.069 de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Até os anos 1980 tem-se uma trajetória muito mais de negação do que de afirmação de direitos humanos de crianças e adolescentes. Frente à conjuntura da ordem política instável e de crise econômica é que a sociedade se mobiliza para reverter o quadro de violação de direitos, na perspectiva de configurar seus instrumentos legais em esfera nacional.

No contexto referente às crianças e adolescentes, há uma longa trajetória de ausência de direitos somada às ações de enfrentamento de ordem repressiva e tutelada.

A história da infância, no país, se relaciona com o contexto de formação socioeconômico e político, atrelada ao processo de violação de direitos de crianças e adolescentes voltados principalmente ao espólio da escravidão; a violação da população indígena. Além disso, a formação da massa de trabalhadores empobrecidos, formados por uma escolha econômica agroexportadora e de uma industrialização tardia, reforçou a formação do operariado advindo da imigração, alijando os ex-escravos do processo de desenvolvimento capitalista. Entendemos que o próprio processo de imersão do Brasil no processo capitalista, enquanto país periférico processa contradições e expõe a maioria da população a uma condição de reserva para usufruto da elite. Neste sentido, convivemos com uma questão social estigmatizada, flutuando entre a tutela e a marginalização dos pobres, inseridos nesse processo e os filhos dos que vivem do trabalho e que não usufruem das riquezas produzidas, ou que, historicamente, estão alijados do processo produtivo.

O início do século vinte pontua uma série de medidas governamentais que passam a reconhecer as categorias sociais para além da existência individual do cidadão, na concepção da partilha profissional da população reconhecendo direitos perante o Estado. O reconhecimento provocou importante fissura na ordem jurídica institucional ao admitir a legitimidade de demandas coletivas, através do sindicalismo oficial, em defesa da população urbana industrial, a regulação da jornada de trabalho e das condições de trabalho e outros mecanismos. Nesse processo, o Estado foi mais efetivo à regulamentação daqueles que estavam ativos no processo produtivo.

Para melhor compreender a constituição dos direitos das crianças nos relacionamos com a formação do processo histórico que constitui a formação do princípio de cidadania brasileira. Os pressupostos indicam a tentativa de organização econômica e social liberal que se estende desde a abolição do trabalho escravo até 1931 e se restringiu em sua maioria à área urbana. A partir da década de trinta do século anterior orientou-se na linha da acumulação e

posteriormente reordena a economia, e a regulação das relações de trabalho de acordo com a política previdenciária, através das caixas de pensões e das relações trabalhistas¹⁶.

O recrudescimento do processo de concentração do capital traz contradições que se expressam na organização e mobilização da luta de classes, o que exigiu o surgimento das políticas relacionadas à luta do operariado, as contradições estavam expostas e a eminência de conflitos sociais impulsionou o Estado e intervir na política social:

[...] os conflitos na esfera da produção pressupunham, para serem resolvidos, a evidência de um vínculo de trabalho entre empregado e empregador, e que este fosse explícito quanto aos termos de contrato livremente estabelecido entre ambos. Em sua falta não podia o trabalhador comprovar os termos do contrato [...] e qualquer outro direito que fosse. A vantagem do empregador era óbvia (SANTOS, 1979, p.30).

Na perspectiva de Santos (1979), o conceito chave para compreender esse processo é o de cidadania regulada. Os princípios da cidadania confundem-se com os direitos de cidadania, excluindo os trabalhadores da área rural, conceituados como pré-cidadãos e aqueles fora do mercado de trabalho, ou com profissões não regulamentadas.

[...] o conceito chave para entender a política econômica e social pós-30, assim como fazer uma passagem da esfera da acumulação para a esfera da equidade, é o conceito de *cidadania*, implícito na prática política do governo revolucionário, e que tal conceito poderia ser descrito como o de *cidadania regulada*. Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional é definida por norma legal. (...) são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei. [...] A cidadania esta imbuída na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo e, não obstante, desempenham ocupações difusas, para efeito legal; assim como seriam pré-cidadãos os trabalhadores urbanos em igual condição, isto é, cujas ocupações não tenham sido reguladas por lei (p. 75).

Este contexto, que permitiu a relação entre cidadania e ocupação, forneceu as condições dos conceitos de marginalidade e de mercado informal de trabalho. Santos muito bem define a categoria ao afirmar que:

[...] uma vez que nestas últimas categorias ficarão incluídas não apenas os desempregados, os subempregados e os empregados instáveis, mas

¹⁶ Ao se tratar do contexto histórico brasileiro consideramos suas bases políticas e econômicas, haja vista que seus períodos históricos são entrecortados por referências e contextos políticos diversos que não seguem uma ordem socioeconômica e política ortodoxa.

igualmente todos aqueles cujas ocupações, por mais regulares e estáveis, não tenham sido ainda regulamentadas. A permanente pressão por parte dos mais variados setores da sociedade brasileira, tendo em vista a regulamentação de suas ocupações [...], testemunha até onde o conceito subliminar de *cidadania regulada* disseminou-se na cultura cívica do país. [...] permitindo, ao mesmo tempo, a criação de um espaço ideológico onde a ativa interferência do Estado na vida econômica não conflita com a noção, ou intenção, de promover o desenvolvimento de uma ordem fundamentalmente capitalista. (SANTOS, 1979, p.75).

Esse quadro se dá na disputa de interesse de classes, em uma realidade de exclusão social e histórica, onde o desenvolvimento das forças produtivas, em relação aos países industrializados e ao aspecto da entrada no modelo capitalista, se deu tardiamente e em um novo processo de acumulação. Somada a essas questões a composição política se processou em momentos cíclicos de ditadura e democratização, ao longo da república, diferente do processo de 1930, o período pós 1945 limitou o processo democrático.

Frente às transformações sociais, econômicas e políticas do período, a alternância de momentos de ditadura e democracia, instaladas no interior da nação e no contexto internacional do pós Segunda Guerra Mundial, muda por completo o ordenamento geopolítico. O capitalismo mundial insere alguns países periféricos no processo de acumulação, abrindo a América Latina para um contexto de desenvolvimento capitalista.

Importante destacar que nesse processo há uma intencionalidade das correntes de pensamento hegemônico no liberalismo, mas que nas camadas da população urbana emergem o socialismo e o anarquismo, ingressos através dos trabalhadores imigrantes da Europa e do operariado urbano.

As transformações do pós-guerra inauguram um período de destaque no processo de institucionalização da vida pública, onde o Estado passa a intervir na estrutura básica para o desenvolvimento capitalista, com vastos investimentos em empresas de energia ampliando a cadeia produtiva. Além dos investimentos na base do capital, o Estado passa a regular as relações produtivas e de trabalho, agindo sobre a organização dos trabalhadores e a massa da população, de acordo com os interesses da elite dirigente. Porém, as condições de organização estavam presentes, latentes e, ao restabelecer o processo democrático, mesmo que regulado, condicionou a emersão dos conflitos sociais até então sufocados por períodos ditatoriais. “O resultado desse processo se materializou na radicalização das demandas e a intolerância política crescente dos diferentes atores sociais, [...], associadas à capacidade cadente do Estado de produzir e alocar recursos” (1979, p. 81).

Este cenário de crise sustenta o discurso de ‘necessidade’ de intervenção do poder militar na ordem pública para definir e regular o processo econômico que se vislumbraria ao longo das duas décadas seguintes. Afirmando que as condições institucionais anteriormente dadas pela ordem institucional, formuladas a partir do fortalecimento da indústria nacional, através do crescimento econômico e da reformulação das políticas públicas compensatórias, não resolveram a ordem política e o respeito às instituições públicas. Há uma condição para afirmação do capitalismo monopolista e seus desdobramentos nas transformações da sociedade de classes.

O Estado brasileiro incorporou consubstancialmente os ditames do capitalismo tardio pós 1940 e se estabeleceu durante a Ditadura Militar. Aí há uma condição para afirmação do capitalismo monopolista e seus desdobramentos nas transformações da sociedade de classes. Algumas das características desse momento histórico que apresentam nas novas funções do Estado, com ações de intervenção direta na economia e de suporte de infraestrutura. Este ‘novo’ Estado coloca-se enquanto viés de organização da economia e responsável pelo planejamento dos processos econômicos e das crises advindas do processo capitalista, os desdobramentos desse processo irão se configurar nas políticas sociais ao responsabilizar o Estado pelas condições de reprodução da força de trabalho e a sua preservação e controle, que se dão em um contexto de lutas sociais e da capacidade de mobilização e organização dos trabalhadores. O resultado desse processo permitiu ao Estado burguês se legitimar e incorporar outros protagonistas da ordem social e política, na busca de um consenso que permitisse seu pleno desenvolvimento.

Esse processo vai se consolidar no período da ditadura militar, onde a dinâmica econômica, social e política inferiram transformações e mudanças no contexto econômico e político, através do modelo de desenvolvimento econômico direcionado aos interesses do capital monopolista internacional, que ampliou os investimentos voltados para o capital, pactuados pela elite brasileira. Conceituado enquanto período de desenvolvimentismo se expressou, principalmente, pelo milagre econômico, do período de 1968 a 1973, processo esse, em que o país experimentou um aumento da oferta de bens e serviços, concentrados principalmente nos estados do Sudeste, aumento da massa de trabalhadores assalariados, inseridos na dinâmica de aceleração da industrialização e do setor de infraestrutura do país, e a classe média advindos do setor industrial e da burocracia estatal. No setor rural, o maior impacto se deu pelo investimento na monocultura e na extensão do agronegócio, com amplo processo de migração dos trabalhadores do campo para a cidade e o assalariamento temporário dos camponeses.

A funcionalidade da política social não é uma decorrência natural do Estado burguês, apenas coloca sua possibilidade. Sua concretização advém com a capacidade de organização e de mobilização da luta de classes, numa relação de forças dos protagonistas em diversas frentes e formulações sociais em um novo dinamismo político e cultural.

Ao estabelecer uma ordem societária baseada no consenso entre capital e trabalho, aqueles indivíduos fora da relação de trabalho e de uma perspectiva moral e determinada socialmente, contrariam o modelo estabelecido, fortalecendo as ações de moralização da sociedade através do Estado, a partir um discurso moralizante, mas técnico científico, respaldado pela psicologia, sociologia, pedagogia e do fortalecimento do Serviço Social.

Esses elementos, advindos da expressão da questão social, compõem os princípios determinantes das escolhas da tutela do Estado sobre os pobres, e a infância seria o caminho da prevenção para uma sociedade moralizada e virtuosa, a moral para o bem da família, base para uma modernização econômica e cultural, frente aos países industrializados, que exigiam uma ampliação do mercado produtor e consumidor.

Essas questões aparecem enquanto pano de fundo da intervenção junto à infância, que mostram as imperfeições da sociedade a olho nu, sem travas morais e desafiam as determinações que a nova sociedade exige. Há um direcionamento para a intervenção junto à infância perigosa, carente, abandonada que primavam por uma reeducação, enquanto forma ideológica de adequação a moral burguesa. Ao se reportar à criança estava implícita sua periculosidade para toda a sociedade e a necessidade de intervenção e tratamento.

O processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil e os projetos políticos ali representados, ao longo de nossa formação socio-histórica, compõem as bases de enfrentamento das demandas da questão social e, em especial, as políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes, enquanto grupo social de relevância no condicionamento social, pela sua condição de desenvolvimento e, em especial, as que se encontram em situação de pobreza, apresentada historicamente por sua desproteção e designadas pelo conceito de abandono e da relação com a marginalidade.

O enfrentamento das desigualdades se deu na atuação e combate à pobreza por uma ação higienista, de tratamento da doença social do “menor”, que precisa da tutela do Estado para se manter longe das mazelas da pobreza e da desproteção dos pais.

Para melhor compreender o processo em que se deu a formulação das políticas públicas de crianças e adolescentes buscamos as bases históricas e seus fundamentos do final do século XIX até o seu coroamento institucional, no final do século XX e século XXI.

3.1 A Ação jurídica enquanto estratégia de enfrentamento a infância perigosa – a política de assistência e proteção aos “menores”: do final do século XIX até século XX

O olhar diferenciado sobre a criança se fortalece ao final do século XIX e início do século XX, com teorias que embasaram as intervenções e elaborações em relação à criança. Há uma presença marcante dos elementos da reforma civilizadora no Brasil e seus desdobramentos frente às ideias de justiça da época. Nesse processo destaca-se Evaristo de Moraes por suas concepções voltadas a Lombroso¹⁷, ao tratar a gênese do crime na *infância moralmente abandonada*, sua preposição destaca-se frente ao sentido de uma estratégia jurídica que venha a interferir na vida familiar dos pobres através das crianças: “[...] estas crianças, mantidas sob a autoridade paterna [...], que não as conseguia manter, escapavam de uma intervenção direta. Não somente as crianças fugiam ao controle, mas também as famílias” (RIZZINI, 2008, p. 121).

O discurso dos juristas interessados na infância se apoia na trilha médico - filantrópica de intervenção sobre os pobres para abrir seu próprio caminho. A ação dirigida aos menores segue, em linhas gerais, a seguinte estratégia: a) divulgar o quadro alarmante do aumento da criminalidade, mostrando o perigo do contágio (crianças vivendo entre viciosos, enveredando pelo caminho do crime...); b) comprovar que a origem do problema estava na família que, por crueldade ou por incapacidade, abandonava os filhos à própria sorte ou os explorava, inculcando-lhes o *gérmen do vício*; c) indicar como solução a “prevenção social” (“obra moralizante e salutar”), através de dois veios que marcarão a ação jurídico-social dirigida à infância: elaboração de uma legislação específica que permitisse a livre tutela do Estado sobre a criança; controle da ação social (pública e privada) considerada adequada para cada caso, cumprindo a dupla função (filantrópica e jurídica) – de assistência e proteção, da infância e da sociedade (p. 121- 122).

Para justificar a ação de tutela do Estado, as leis e normas jurídicas proliferaram junto a todos os níveis da nação, o legislativo, no judiciário e no executivo, que se voltavam a dispositivos e instrumentos de intervenção acerca dos desvios dos “menores”, que fortaleceram essa intervenção.

[...] arquitetou-se um intrincado sistema, que Donzelot denominou de

¹⁷Cesare Lombroso, Psiquiatra, professor universitário e criminalista italiano. Realizou estudos e teorias no campo da caracterologia: ciência que relaciona características físicas e mentais à psicopatologia criminal. Fundamentou-se em seus estudos entre o delinquente e o não delinquente, e estudou o comportamento agressivo de algumas crianças, chegando a classificar o criminoso em 3 tipos: criminoso nato, falso criminoso ou criminoso ocasional e o criminalóide (meio delinquente). Chamou a atenção para a importância de estudos científicos da mente criminosa, hoje conhecida como Antropologia Criminal. Foi um dos primeiros a defender a implantação de medidas preventivas ao crime possuindo grande influência no desenvolvimento da Criminologia.

“complexo tutelar”, através do qual, qualquer criança por sua simples condição de pobreza, estava sujeita a ser enquadrada no raio da ação da Justiça-Assistência [...] em um modo relacional de autoridade e controle da população pobre (RIZZINI, 2008, p.131).

Essas questões não estão isentas de determinantes de classe perante discurso voltado para o bem da comunidade, encontramos em sua análise o contrário, a defesa de interesses para a manutenção do poder hegemônico de classe, pois ao criminalizar a questão social, há uma perspectiva de neutralização de seu potencial de organização e intervenção política, direcionando para suas incapacidades individuais e de desajustamento de conduta.

Ao final do século XIX, as políticas de assistência às crianças irão se fortalecer, na concepção de um contexto social que abandona a percepção da infância enquanto o período do desenvolvimento do indivíduo até os 21 anos, não há uma devida distinção ou referência de passagem entre a infância e a adolescência. No advento do XX surgem estudos e interesses por este momento de passagem das etapas do desenvolvimento do indivíduo, como já tocamos anteriormente. Por sua condição de referência para a constituição de nação para dentro da ordem estabelecida, de berço, a linhagem representada pela juventude e sua capacidade de representação de uma parcela da sociedade, virtuosa e diferenciada dos padrões populares, o contraponto seria a referência em relacionar a juventude empobrecida como prerrogativa para a criminalidade, os desvios e os vícios da pobreza.

Nesta linha, cunha-se o termo “menor”, utilizada para além daqueles indivíduos que não atingiram a maioridade, refere-se a uma categoria jurídica e socialmente construída para se referir à infância empobrecida, abandonada e delinquente. O sentido de “menor” passa a se referenciar à infância daqueles que não podiam contar com uma família suficientemente organizada para suprir as necessidades de uma criança, o que exigia uma intervenção da igreja, da sociedade e principalmente do Estado. Mais do que um termo semântico, passa a ter uma conotação de intervenção jurídica, em uma construção histórica, carregada de categorias que problematizaram a infância pobre, trazendo os pressupostos dos elementos que a referenciam enquanto parte da questão social.

A ação jurídica apresentou-se enquanto um dos caminhos para conter a marginalização dos “menores”, a partir de uma intervenção mais ativa, através de debates em torno do tema e da criação de uma ciência que pudesse se ocupar disso. A partir da ação jurídica para os “menores”, foi possível criar uma cultura intervencionista, voltada para a formulação de instrumentos e normas que pudessem se ocupar do seu julgamento através de um tribunal próprio, com destaque para as equipes técnicas especializadas para este fim.

Em nome da manutenção da paz social e do futuro da nação, diversas instancias de intervenção serão firmadas, de modo a classificar cada criança e colocá-la em seu devido lugar. Será da medicina (do corpo e da alma) o papel de diagnosticar na infância possibilidades de recuperação e formas de tratamento. Caberá à justiça regulamentar a proteção (da criança e da sociedade), fazendo prevalecer a educação sobre a punição. À filantropia - substituta da antiga caridade - estava reservada a missão de prestar assistência aos pobres e desvalidos, em associação às ações públicas. A composição desses movimentos resultou na organização da justiça e da assistência (pública e privada) nas três primeiras décadas do século XX. Com discursos e práticas que nem sempre se harmonizavam entre si, a conexão jurídico-assistencial atuara visando um propósito comum: ‘salvar a criança’ para transformar o Brasil (RIZZINE, 2008, p.26).

A maior vocação da política para “menores” tinha como critério reabilitar e recuperar aqueles que estivessem na marginalidade ou estivessem em condições propícias para se desviar, que as ações de enfrentamento, não ficassem apenas na punição, mas voltadas para a correção dos vícios da pobreza. O Estado passa a se ocupar de uma política de bem estar do “menor” através da consolidação da assistência e proteção aos “menores”, com o intuito de separá-los dos adultos criminosos, enquanto forma de prevenção e tratamento. Com a introdução do processo educativo, era possível salvar as crianças com formas mais eficazes de intervenção e a internação seria o instrumento mais utilizado, necessário para a proteção da criança de um ambiente insalubre e de maus costumes, porém com novas formulações.

No final do século XIX, foram elaboradas ‘novas’ formas de intervenção junto aos “menores”, onde as unidades de internação tiveram destaque e passaram a ser definidas por regras específicas.

Foram arquitetadas, neste período, diversas modalidades de estabelecimentos, desde instituições ‘de refugio’ ou ‘deposito’, onde o menor aguardava o destino legal ditado pelo Tribunal, até estabelecimentos que os abrigariam por tempo indeterminado, com uma proposta de ‘regime educativo’, assim elaborada:

Para os menores moralmente abandonados (não viciosos ou pervertidos) eram indicada as ‘escolas de prevenção ou preservação’, uma para menores do sexo masculino e outra para as do sexo feminino, situadas dentro do perímetro urbano (1906). A eles seria ministrada instrução básica e dedicação ao trabalho, fixado em 8 horas diárias (projeto Chaves, 1912, artigo 45; Lei n. 272, de 20/12/1993, artigo 86). Estas instituições eram também denominadas de ‘*estabelecimentos industriais*’[...] o mesmo pode ser dito a respeito na utilização da mão de obra infantil e juvenil nas zonas rurais, através da criação dos ‘*Patronatos Agrícolas*’ [...]. (p. 137).

O projeto de Lei de João Chaves, de 1912, dá início dos debates e proposições acerca da intervenção junto aos “menores”, voltados à perspectiva internacional de afastar do sistema

penal e criar condições e espaços próprios para os “menores”, as instituições deveriam conter uma separação por sexo e idade e voltados para a dedicação e treinamento para o trabalho, conjunta à educação básica, através das “escolas de prevenção ou preservação”, enquanto treinamento nos estabelecimentos industriais e forma educativa de ajustamento para o trabalho. Para os maiores de 12 anos, estando aptos poderiam trabalhar nas fábricas, por um período de 8 horas. Nas zonas rurais foram criados os “patronatos agrícolas” onde os “menores abandonados” e a “mocidade desaparelhada” eram enviados, visando a “educação moral e cívica”, n. 12.893, de 1918 e Dec. N. 13.706, de 1919.

No entanto, a maior parte do que previa a lei Chaves só seria colocada em prática institucionalmente somente em 1923, através da criação dos tribunais e juízes próprios para este modelo, sendo Mello Mattos o primeiro Juiz de Menores, instituído no Distrito Federal. A consolidação da política assistencial e jurídica às crianças e adolescentes se institucionalizou na década de vinte do século anterior como lei que “Aprova o regulamento da assistência e proteção aos “menores” abandonados e delinquentes” (BRASIL, 1923, p.01).

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil resolve, de acordo com o art. 3º n. I, da lei n. 4.242, de 5 de janeiro de 1921 e decreto n. 4.547, de 22 de maio de 1922, aprovar o regulamento da assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes, que a este acompanha, assignado pelo ministro de Estado da Justiça e Negócios Interiores.

3.1.1 Década de 1920 – Institucionalização da Política do “Menor”

Uma série de condicionantes elevaram a importância do tema de proteção à criança, condicionada pelas causas humanitárias, especificamente entre os anos de 1921 a 1927. As ações estavam voltadas especificamente pelos consideráveis avanços no número de artigos e incisos a regulamentação de proteção à infância desvalida e da reorganização da justiça, onde se funda o primeiro Juizado de Menores do Brasil e da América Latina.

Em 1927, o decreto que instituía o Código de Menores, com definição precisa da intervenção do Estado na atenção ao menor abandonado e delinquente:

A doutrina subjacente ao Código Mello Mattos (CMM) era a de manter a ordem social. As crianças com família não eram objeto do Direito; já as crianças pobres, abandonadas ou delinquentes, em situação irregular – e apenas aquelas que estivessem em situação irregular-, passariam a sê-lo. Estariam em situação irregular aqueles menores de idade (18 anos) que estivessem expostos (art.14 e ss, CMM); abandonados (art.26, CMM); ou

fossem delinquentes (art.69 e ss, CMM).

Era, pois, um tratamento conservador e parcial da questão; mas apesar disto constituía-se em um avanço legislativo considerável (AZEVEDO, 2007. p.6).

O CMM impôs uma nova recomendação para a internação dos delinquentes, os maiores de 14 anos e menores de 18 teriam, a partir de então, instituições oficiais públicas ou privadas, não mais para cumprir pena, “mas para medidas corretivas de saúde física, mental e moral, e para educação”.

Pelo detalhamento da lei e seus artigos não iremos nos deter em seus pormenores, mas entendemos a dimensão de seus artigos e a representatividade que a mesma incide até hoje no cenário da defesa de direitos, seja por sua relevância jurídica do momento em que se processou, ao delimitar os períodos de internação do adolescente, e dar outras providências, ou por seus vestígios deixados até hoje nos órgãos e na ação de proteção ao menor. Vale destacar que as ações concretas de ordenamento da política, apresentadas de forma lenta, salvo as destinadas ao Distrito Federal, não exerceram maior impacto no restante do país.

3.1.2 Período de Vargas de 1940 à Ditadura Militar

O contexto econômico e político do mundo capitalista no pós-guerra apresentam o quadro de reconstrução, esse processo se dá em um amplo pacto entre capital e trabalho, principalmente na Europa, projeto político em que se inserem as políticas públicas. A partir das demandas sociais, o Estado e a sociedade reorganizam ações coletivas e há um deslocamento das contradições de classe para a cidadania, para além das políticas inseridas nas instituições democráticas. Isso foi possível a partir da introdução do Keynesianismo e do Plano Beveridge na economia dos países democráticos.

Tais recomendações e intento materializaram-se em medidas como: compromisso com o pleno emprego; introdução e ampliação de uma série de serviços sociais de caráter universal; e estabelecimento de uma rede de segurança que garantisse padrões de vida acima de uma linha não indigna de pobreza (PEREIRA, STEIN, 2010, p. 109).

Enquanto país periférico, a dinâmica interna absorve alguns desses elementos, principalmente as políticas que permitissem a contenção social e as respostas às demandas dos trabalhadores.

No período entre 1940 e 1943, no governo de Getúlio Vargas, de acordo com as novas determinações legais e no campo social, político e das leis do trabalho, inserem as mudanças da proteção às crianças pobres e suas famílias, onde foram criados, diversos órgãos representativos, que estavam presentes até a última década do século anterior e outras que se apresentam em plena atividade, alguns dos órgãos tiveram destaque: Departamento Nacional da Criança (DNCR), o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) através do Decreto-lei 3.799, o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), a Legião Brasileira de Assistência (LBA), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e o Serviço Social do Comércio e a Campanha Nacional de Educandários Gratuitos.

Para gerir a PNBEM, foi criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), com autoridade sobre suas subdivisões estaduais – as Fundações Estaduais de Bem Estar do Menor (FEBEM). A industrialização; a urbanização; o fenômeno dos meios de comunicação; a má distribuição de renda; o acesso cada vez mais fácil às armas; vários fatores contribuíram para a piora da situação social e aumento do número de menores internados (AZEVEDO, 2007, p.10-11).

No período compreendido entre 1943 a 1964, o CMM foi o instrumento voltado principalmente para a ação junto aos casos de delinquência, de acordo com Alvim, 1994, tornou-se o período do apogeu dos internatos.

A partir de 1964, com a ditadura militar, institui-se a lei 4513-64, que criou a Política Nacional do Bem Estar do Menor quando foi instituída a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), incorporando o patrimônio e as atribuições do extinto Serviço de Assistência ao Menor (SAM).

Em 1968, a Fundação do Bem-Estar do Menor apresentou relatório das ações e desafios da política de proteção à criança, no I Encontro Sul Americano do Bem Estar do Menor, onde apresentaram várias questões relevantes frente às organizações de cooperação internacional. Neste relatório figuram os aspectos de proteção ao “menor”, baseados nos desajustes sociais, segundo eles, comuns nos países em subdesenvolvimento. De acordo com seus princípios destacam os desafios principais na expressiva parcela da população de jovens, que contava com 52%; aos movimentos migratórios; as fragilidades das famílias, principalmente a saída da mulher para o mercado de trabalho, abandonando os filhos a terceiros sob a “guarda mercenária de domésticas” e a rua; a responsabilização a família para encontrar as soluções, devido à escassez do armamento assistencial público; o combate ao trabalho do “menor”,

onde prevê comissão para disciplinar os dispositivos da Consolidação das Leis Trabalhistas.

O ponto de destaque dos desafios se funda nas questões e políticas, principalmente frente às mudanças nas aspirações da infância e juventude, influenciada por ideais que comprometem a perspectiva de realidade.

Em meio aos conflitos de ordem econômica, cultural e psicossocial que acompanham a mobilidade horizontal e vertical da sociedade são os jovens a despertar para novos interesses e aspirações que nem sempre encontram o necessário diálogo e resposta do grupo familiar (FNBEM, 1968, p.21).

O enfrentamento a questão social enquanto problema de ordem psicológica, que merecem tratamento, considerando os conflitos sociais enquanto desvio de comportamento pelas influências dos pensamentos distorcidos por uma nova sociedade.

Seduzido pelo progresso, atraídos por novas idéias e doutrinas, passam a considerar como obsoletos, ultrapassados, os valores que até então lhes condicionavam a existência. Há como que um abismo entre suas aspirações, suas possibilidades e seu empenho, propiciando conseqüências de ordem psicológica: a incapacidade gerando a insegurança, esta por sua vez, dando margem, a maior ansiedade e se manifestando, ambas, então, através da agressividade e da insubmissão (FNBEM, 1968, p.22).

Outros aspectos se incidem sobre o enfrentamento aos desvios sociais dos jovens, analisando a necessidade de investimentos na educação frente à escassez de recursos para atender a todos, justificando todos os males por que perpassam as dificuldades da população e as fórmulas de enfrentamento e o quanto o país necessitava de apoio das organizações internacionais.

As organizações religiosas cristãs e judaicas, através de suas confederações, tiveram destaque e foram elencadas enquanto forte colaboradores quanto à ordem e o fortalecimento moral dos jovens. Na figura I (a seguir), observamos a disciplina na postura de oração e no corte dos cabelos, padrão, naquele período e que identificavam os que estavam em situação irregular, relacionando com o corte os cabelos dos militares de nível referencial.

FIGURA 1 – Educação Religiosa

Fonte: Aspectos da Política do Bem-Estar do Menor.

No relatório de gestão, foram identificadas várias questões referentes à política do “menor”, as ações implantadas e os desafios e serem enfrentados na sua consolidação. Interessante destacar que esse relatório coloca o Estado em uma posição de ‘vitima’ de um sistema perverso, desigual da qual não consegue integrar e que as falhas que dele surgem são advindas de fora para dentro, da sociedade para o Estado necessitando de apoio privado e de mecanismos internacionais para sanar as deficiências e desvios que surgiam.

Quanto ao seu papel, apresenta as considerações acerca da consolidação e da autossustentabilidade do processo de desenvolvimento iniciado com a industrialização. Nas diretrizes do governo afirmam que:

- a) Ao governo cabe uma função estratégica no processo de desenvolvimento, não só porque manipula os instrumentos da política econômico-financeira, mas também força de sua responsabilidade na construção da infraestrutura econômica e social, e na produção de bens e serviços de que depende fundamentalmente o setor privado.
- b) No exercício dessas funções, deve o governo orientar-se no sentido de proporcionar condições ao setor privado para que possa promover, como lhe cabe, a expansão da produção e a dinamização do processo de desenvolvimento
- c) A eficiência e a produtividade das empresas não dependem apenas de seu próprio esforço e decisão, mas, em grande parte, da eficiência da máquina

governamental e de outras condições que se incluem na esfera de decisão do governo. Neste processo faz uma série de considerações e das ações estratégicas de esforços das causas da inflação e entraves ao desenvolvimento (FNBEM, 1968, p.47).

Os programas de proteção ao menor, inseridos no plano de desenvolvimento econômico, seriam o conjunto de serviços visando o bem-estar do “Menor”, sendo do interesse de todos os setores, cujo objetivo de conjunto seria, em princípio, o bem-estar de toda a população (p.79).

A PNBEM também previa um conselho Nacional, órgão responsável para definir a política, composto por pessoas “de notório saber”, presidida pelo Presidente da República e também fazendo as indicações de seus membros. Ao Conselho cabia a fiscalizar a capacidade da diretoria e se necessário destituí-la, aprovar os planos de trabalho, votar o orçamento e deliberar sobre a prestação de contas (p.85).

A “problemática do menor” compõe-se, em essência, da demanda de serviços substitutivos das funções familiares, exercidas junto às associações assistenciais.

Surge quando os serviços extra familiares, em qualquer de suas formas, passem a ser considerados como a melhor alternativa, quer solicitada pelos responsáveis, quer imposta pela autoridade judiciária. A situação limite, centro de nossas cogitações, é o internamento (FNBEM, 1968, p.115).

Nas análises do relatório a questão social estava localizada na disfunção social, onde a problemática do “menor” pode ser melhor analisada, a partir de dados mais precisos, necessários para monitorar as disfunções, o que demonstra a importância dos dados e pesquisas e da diagnose da disfunção social da família.

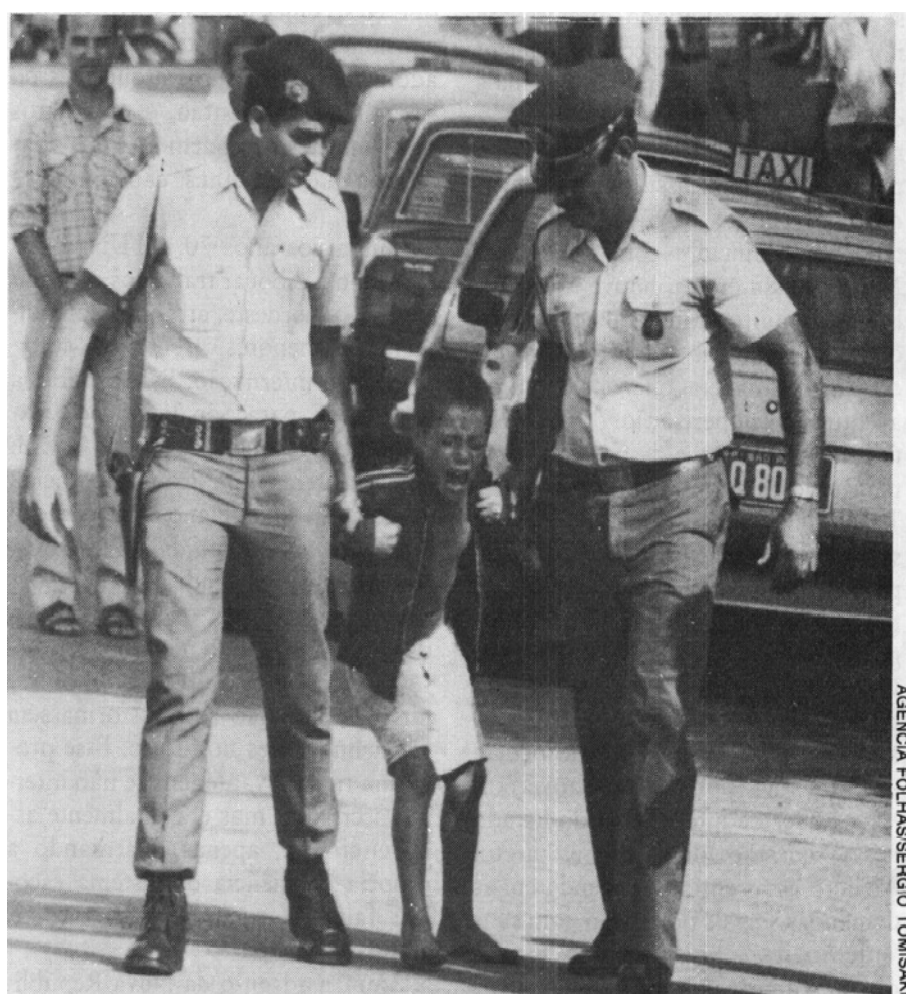
3.1.3 Do Código de Menores de 1979 à Constituição Federal de 1988

Os pressupostos da Política do Bem-Estar do Menor sofreram desdobramentos cada vez mais voltados à repressão do desvio e consolidou seu viés repressivo com a referência ao código de 1979.

No final da década de 70, com a Reforma do Código Mello Mattos, há uma reavaliação do atendimento aos “menores”, propondo um atendimento ao “menor” considerado em situação irregular. Nessa perspectiva, é promulgado o Código de Menores de 1979 que, segundo Couto (1998), continuava classificando a questão do abandono ou da delinquência como uma situação de classe social, voltado para crianças pobres (SILVA, 2001, p.9).

A partir do Código de Menores¹⁸ (CM), repactado em 1979, temos um passo atrás referenciado aos pressupostos colocados anteriormente. O processo de violação dos direitos civis e políticos de crianças e adolescentes foram fortalecidos na autocracia burguesa, principalmente em relação ao “princípio” da situação irregular, com uma expressiva separação entre crianças: objeto do direito civil, incluídas e protegidas pelo Estado e pela organização familiar e os “menores” em situação irregular: despossuídas de direitos, não adequadas ao movimento do discurso universal da família monoparental burguesa.

FIGURA II – “Menor” em situação irregular



Fonte: Artigo de jornal.

Na dicotomia entre criança e “menor” revelam-se as expressões da questão social, o espaço social, político e econômico em que os trabalhadores estão inseridos no contexto de acumulação do capital, das contradições entre as riquezas produzidas no país e as condições

¹⁸Lei nº 6.697, de 10 de Outubro de 1979.

de vida da população.

O CM, elaborado em substituição ao anterior “Código Melo Mattos”¹⁹, nasce na contramão do debate internacional, em pleno processo de debate da reforma do instrumento com o ano internacional da criança, em 1979, momento em que se apresentou uma primeira proposta de renovação da Convenção Internacional de 1959. Dá-se fora do contexto nacional e internacional, internamente, em um momento de crise política e econômica contra a ditadura e na reação da sociedade contra as violações de direito e no plano internacional, com a nova formulação da Convenção e a formação do Grupo de Trabalho que desembocou na Convenção atual, mas internamente, naquele período, não houve ressonância.

O novo CM, de 1979, traz em seu interior uma doutrina de “menor” em situação irregular, esse arcabouço elencava as condutas de crianças que estivessem dentro de um pressuposto jurídico e não se adequavam às normas determinadas pela legislação, claramente de viés repressivo e coercitivo. Tinha como pretensão tutelar a população pobre e reprimir os anseios da juventude mais empobrecida. A primeira pretensão seria o atrativo da institucionalização por questões relacionadas aos padrões de ordem econômica, o que já era uma prática desde a PNBEM, com a oferta de apoio e cuidado das crianças, educação e profissionalização que as famílias não podiam arcar. O outro objetivo seria o de desviar o potencial dos/as adolescentes da organização social e política via criminalização da pobreza. O que se procedeu à subsidiada pela legislação que continha uma série de condições que condicionavam a ‘Situação irregular’. Essas questões vão se estender e fundamentar a PNBEM, que representou os ideais dos militares, em um momento político que recrutava legitimidade.

Neste contexto, as entidades de atendimento a partir da FUNABEM e das FEBENs, foram de fundamental importância para dar o suporte institucional, conhecidas por seu atendimento coercitivo e pelos maus tratos.

De acordo com o psicólogo, Benedito Adalberto Boletta de Oliveira, que atuou em entidades de atendimento, em seu artigo sobre a análise crítica da FUNABEM, a ideologia existente por baixo da institucionalização, era a da Escola Superior de Guerra, a partir da Lei de Segurança Nacional. Inclusive com programas determinados para o fim.

Na FUNABEM, do Rio de Janeiro, criou-se um programa chamado Brasil Jovem, que foi denunciado na “Folha de São Paulo” pelo jornalista Carlos Alberto Luppi. Este programa tinha uma inspiração fascista e seu objetivo era formar quadros de “Novos Adolescentes”, segundo normas disciplinares

¹⁹Decreto 17.943-A/1927- Denominado Código Mello Mattos.

rígidas, com estilo militar, para posteriormente serem utilizados em funções disciplinares (1988).

Esse período fortaleceu a institucionalização e o caráter jurídico de atenção à criança e à família, através de entidades públicas e privadas, chegando ao seu potencial máximo no período pós-promulgação do CM, quando as entidades e os recursos públicos já não davam conta do número de crianças e adolescentes atendidos em todo país.

O processo tende a se exaurir e de acordo com dados da FUNABEM, no triênio 1987-1989, crianças e adolescentes de 7 a 18 anos, atendidos pelas instituições e acrescidos daqueles de 0 a 6 anos que se encontrarem sob tutela judicial, calcula-se que o número dessas crianças e jovens estivessem em torno de sete milhões, considerando a população total naquele período, expressando o aprisionamento dos filhos da classe trabalhadora no país (FUNABE, 1987). As políticas públicas no período se basearam principalmente na institucionalização e no atendimento assistencial, através da LBA e programas assistenciais pontuais.

Importante considerar que a crise econômica do final da ditadura militar aflorou as contradições deixadas pelo projeto político e econômico, fazendo emergir amplamente a reação da sociedade, por melhores condições de vida e políticas públicas, por direitos humanos civis e políticos e a inserção de outros grupos identitários e no campo da política.

A realidade expressa a reformulação dos movimentos sociais que se rearticularam, principalmente a partir das questões objetivas, referentes à escassez de recursos nas políticas públicas, que se tornaram obsoletas frente às expressões da questão social.

Essas contradições se expressaram através de condições como o desemprego e o reordenamento produtivo iniciado no período, os altos índices inflacionários, que sucumbiram o poder de compra da população e a ausência de equipamentos e políticas públicas que acompanhassem esse processo, notadamente na área urbana.

Na área rural, havia quase ausência de políticas públicas, a partir de um modelo de agricultura voltado para a monocultura e da concentração de terras, através de concessão a setores privados e o cerceamento aos pequenos produtores. Em suma pela ausência de condições de sobrevivência no campo a população migra para as cidades em busca de melhores condições de sobrevivência. No entanto, pela falta de qualificação para o trabalho urbano industrial e setores de serviços e do exaurimento dos espaços de trabalho, há um considerável aumentando da reserva de trabalhadores, que são úteis para o capital. Por outro lado, há uma mobilização por parte dos trabalhadores mais organizados, a partir dos

sindicatos e em todo o país surgem focos de enfrentamento ao modelo instaurado.

O decorrer dos anos de 1980 foi de amplo processo de luta por democracia, porém no campo econômico se expressou de forma pífia, com altos índices de inflação e de baixo crescimento econômico. Na política da criança e do adolescente a situação não difere da década de 1970, o que os diferenciam são as mobilizações voltadas para o encerramento do modelo coercivo institucional da PNBEM e a reorganização dos movimentos e profissionais em torno dele.

Nesse sentido, se faz necessário um recorte frente às mobilizações da década de oitenta e dos movimentos sociais advindos deste processo e os determinantes políticos que influenciaram a intervenção da sociedade civil organizada.

3.2 CONTEXTO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS: os anos 1980 e a participação política

Consideramos necessários retomar o processo de efervescência dos movimentos sociais do final dos anos de 1970 e início dos 1980 e seus desdobramentos nas lutas e mobilizações da sociedade civil, em especial nos movimentos de crianças e adolescentes que se consolidaram a partir do ECA.

O fôlego dos movimentos sociais frente ao processo de crise da ditadura militar se fortaleceu, retomando nos espaços de mobilização os organismos de caráter classistas, com a rearticulação dos sindicatos e a fundação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), os movimentos reivindicatórios, surgidos das demandas deixadas pela crise econômica, pela concentração de renda e do acirramento das contradições entre capital e trabalho. As mobilizações abriram espaço para o ressurgimento dos movimentos sociais e de organismos de classe que até então estavam subjugados pelo processo ditatorial.

Além dos elementos econômicos e sociais, as questões políticas exerceram papel fundamental nesse processo. Dada a falência do modelo repressivo e coercitivo da ditadura militar, as mobilizações explicitaram a ausência da participação da sociedade na esfera pública e na demanda por democracia. Esses movimentos tiveram capacidade de atingir os diversos seguimentos da sociedade, através das mobilizações por eleições diretas, inserção na fiscalização dos gastos públicos e das emendas parlamentares, para exemplificar. Esse momento foi crucial para a abertura política e o fortalecimento dos movimentos sociais.

No interior da efervescência política, setores da sociedade civil e do novo operariado urbano formularam novas estratégias de enfrentamento às desigualdades sociais, junto aos

movimentos de trabalhadores e aos partidos políticos de esquerda que, até então, se encontravam na clandestinidade. Os novos partidos, a exemplo do Partido dos Trabalhadores, permitiram um maior escopo na incidência política de formulação da CF de 1988.

Esses segmentos se reorganizam em meados dos anos 1980, formalizando novas demandas políticas do contexto da insuficiência de bens e serviços, resultado da estratégia de reprodução do capital adotado no período e da exclusão da população na participação democrática. Essas reformas se deram no interior da ordem burguesa, através do corpo político e em conjunto com a mobilização popular e de grupos organizados, oportunizadores das mudanças de (re)democratização.

Em meio à mobilização política em torno da luta de classes, também emergiram, neste período, diversos movimentos sociais. Consideramos que as lutas sociais surgem de condições históricas, políticas e sociais variadas e não estão isentas de questões de classe e refletem as contradições que estão postas na sociedade capitalista, onde os temas de disputa estão interligados. Assim, iremos analisar a partir de diferentes categorias. Gonh (1997), independente de atuação, das reivindicações, rejeita a possibilidade da divisão de velhos e novos movimentos sociais.

A primeira categoria seriam os organizados a partir “da origem social da instituição que abriga ou apoia seus demandatários” (1997, p.268). Voltados aos agrupamentos sociais que servem de apoio, como as organizações confessionais, os partidos políticos, as organizações de classe, as instituições educacionais e a família. Estes segmentos referenciaram os movimentos estudantis, organizações sindicais de professores, os movimentos apoiados por parcela de religiosos e outros, independente de seu referencial político de cunho progressista ou conservador.

A segunda categoria volta-se aos segmentos caracterizados pela condição humana, por violações de direitos humanos expressos pela condição de gênero, idade e etnia. Sobretudo os movimentos feministas advindos da Europa e dos Estados Unidos que influenciaram diretamente os movimentos de Mulheres e homossexuais²⁰, além dos movimentos por condições de trabalho, igualdade de gênero e aceitação por sua condição. Os movimentos de criança e adolescente estão neste bojo principalmente referente às violações de direitos das crianças em situação de pobreza e sua marginalização, que nas décadas de 1980 terão sua maior expressão. Os movimentos por referência de raça e etnia também expressam as

²⁰ Nomenclatura de acordo com o utilizado nesse período.

violações de direitos e são inspirados pelos movimentos por direitos civis dos Estados Unidos, e que no Brasil emergem na reflexão da dívida social frente aos negros.

Os movimentos expressos pelos problemas sociais referenciam a terceira categoria, que adentram o cotidiano e que afetam a coletividade, principalmente aqueles referentes à escassez de serviços públicos: saúde, educação, moradia etc. Outro elemento seriam os movimentos voltados à preservação do habitat, como os antinucleares, ecológicos e de defesa do patrimônio histórico.

A penúltima categoria destaca os movimentos conjunturais com base histórica nos “[...] movimentos sociais nacionalistas e/ou libertários, que buscavam desatrelar a Colônia da Metrópole portuguesa, alterar o regime do país [...] ou derrubar um grupo ou uma oligarquia política então no poder (GONH, 1997, p. 270).

A última categoria mostra-se pela inspiração dos movimentos sociais elaborados a partir de ideologias, expondo condições teóricas que inspiraram diversos grupos sociais para a luta, imbuídas de crenças que recortam e reconstituem novos paradigmas e renovam a ação e o pensamento.

Gonh, em seus estudos sobre os movimentos sociais, demonstra que a abordagem das categorias remonta o objeto de estudo, com as fases e os componentes para atingir os tipos de movimentos sociais e as categorias que os determinam. Este caminho permitiu ir além da dicotomia rural/urbano, o que:

[...] possibilitou-nos chegar a uma visão integrada dos movimentos sociais sem privilegiar a questão das classes sociais e, ao mesmo tempo, reconhecer que existem nos movimentos problemáticas que não decorrem das classes sociais, embora sejam perpassadas por elas (p.271).

Nos estudos realizados pela autora, a maioria das abordagens referentes aos novos movimentos sociais da década de 1970 está ancorada frente às lutas clássicas por benefícios estruturais ou serviços de recorte local, como as associações de bairro. Os novos movimentos sociais se distinguem pela forma de organização da sociedade, dos referenciais e estratégias que utiliza para mobilizar a comunidade e as formas de alcançá-las, com questões que descolaram do local para as lutas coletivas.

Aparece, neste contexto, a referência em relação à autonomia dos movimentos sociais do Estado enquanto repúdio às formas autoritárias da ditadura e para manter o distanciamento das práticas assistencialistas e populistas das associações de moradores.

Os referenciais adotados pelos movimentos sociais e populares apresentaram uma

diversidade de abordagens teóricas, por vezes contraditórias, porém esse é a cerne dos movimentos, por sua espontaneidade não se adéquam a uma determinada teoria, mas compõe em seu interior uma diversidade de projetos e pluralidade de conceitos.

O dilema criado no debate entre os paradigmas europeus e norte americanos sobre o significado dos novos movimentos sociais, em termos do que expressavam - construção de identidades (uma das abordagens do paradigma europeu) ou meras estratégias políticas para obtenção de bens, baseadas em lógicas racionais que consideram custos e benefícios (paradigma norte-americano), não se colocou para os pesquisadores brasileiros ou da América Latina. Toda a ênfase estava na identidade dos novos atores políticos. O dilema passa a ser outro: enfatizar mais o aspecto das mudanças socioculturais ou as transformações políticas que os movimentos poderiam gerar (GONH, 1997, p. 284).

Vale destacar a diversidade desses movimentos, que vão além dos movimentos sociais clássicos e daqueles surgidos pela necessidade de satisfação de condições de escassez de serviços coletivos. Outros movimentos despontam e incidem sobre o das condições de trabalho e de repúdio à política de repressão. No momento histórico e político de redemocratização, os movimentos se fortaleceram através das mobilizações da sociedade, como as Diretas Já, a Assembleia Nacional Constituinte e nas mobilizações visando propostas de inserção de reconhecimento do Estado dos direitos da sociedade, junto à elaboração da Constituição Federal. Esses movimentos se destacaram por seu caráter pontual, mas mantiveram sua base de formulação mais permanente no cenário político e social brasileiro.

Com o crescimento e a efervescência dos movimentos sociais, os anos 1980 renovam seu potencial de intervenção e se modificam frente às ações do Estado. O mesmo movimento social que se encontrava de costas para o Estado se adéqua a um novo modelo de participação política junto aos conselhos gestores e na implementação de políticas públicas, oportunizado pela abertura dos espaços de intervenção nas políticas. Ao longo da década demonstram o posterior desgaste desta nova ação que incidiu nas transformações do perfil dos movimentos sociais e na inflexão da participação.

Vários fatores contribuíram para essas mudanças, com destaque para as alterações nas políticas públicas e na composição dos agentes e atores que participaram de sua implementação, gestão e avaliação; o consenso, a generalização e o posterior desgaste das chamadas práticas participativas em diferentes setores da vida social; crescimento [...] enorme do associativismo institucional, [...] os quais cresceram muito em termos numéricos ao longo dos anos 80 [...]; o surgimento de grandes centrais sindicais; o aparecimento de entidades aglutinadoras dos movimentos sociais populares, especialmente no setor da moradia (GONH, 1997, p.285).

Neste contexto, surge outro tipo de movimento social, ou uma nova forma de desenvolver a prática social, com a atuação mais profissional e incisiva dos sujeitos políticos, que justificaram o refluxo da capacidade de intervenção dos movimentos sociais,

[...] e, fundamentalmente, o surgimento e o crescimento, ou a expansão do que viria a ser quase que uma substituta dos movimentos sociais nos anos 90: as ONGs – Organizações Não Governamentais. Acrescenta-se [...] a decepção da sociedade civil com a política, tanto com a praticada pelos partidos políticos, [...]. Essas alterações irão desembocar na perda da capacidade de mobilização e do esforço voluntarista que se observava na sociedade civil nos anos 70 (1997, p. 286).

Estas transformações dos movimentos se apresentam, para alguns autores, enquanto um ‘terceiro setor’, colocados enquanto alternativa para o Estado e o mercado e que irão se vincular ao novo modelo de participação e organização em torno da execução de políticas públicas, através de uma nova forma de participação social, as Organizações Não Governamentais (ONGs).

O conceito de terceiro setor, que impõe algumas reflexões, é refutado por Montaño, que observa os interesses de classe e sua intencionalidade e observa que o termo não carrega em si

[...] um mínimo consenso sobre sua origem nem sobre sua composição ou suas características. Tal dissenso é a clara expressão de um conceito ideológico que não emana da realidade social, mas tem como pontos de partida elementos formais e uma expressão da realidade apenas no nível do fenômeno. Sem a realidade como interlocutora, como referência, acaba-se por ter diversos conceitos diferentes (2010 58-59).

Em linhas gerais, as formas de mobilização da sociedade, através da luta dos trabalhadores e com a introdução de novos sujeitos, perpassam a conquista por direitos na história brasileira. Vale destacar que há modificações do perfil dos sujeitos, de acordo com os condicionantes econômicos, sociais e políticos que se expressam ao longo das demandas sociais e dos interesses do capital. Nesse sentido, a emergência da participação e reivindicação dos sujeitos sociais se expressa de forma mais ativa ou mais tímida de acordo com as condições postas na realidade e os projetos ideológicos em seu interior, que em geral não são identificados pelos sujeitos no primeiro momento, haja vista a demanda apresentada na realidade.

3.2.1 Elaboração do ECA e os projetos políticos em seu interior

No processo de elaboração do ECA, as referências ideológicas e políticas estavam presentes e foram permeadas de lutas e divergências internas quanto aos conceitos e projetos políticos. Compreendendo que uma lei dessa envergadura iria incidir em investimentos públicos, na substituição da cultura menorista instituída no país desde sempre e na forma de encarar o direito à infância e juventude das políticas públicas, na justiça e segurança pública, Silva nos coloca de forma premente que

[...] o processo de discussão, conteúdo, elaboração e aprovação do ECA sofreu embate de diferentes forças políticas, apesar de as alianças terem ocorrido de modo “tranquilo”, “uniforme” e “consensual”, aparentemente sem grandes conflitos de interesses e enfrentamentos. Mesmo assim, o jogo de correlações de forças não foi dispensado, sobretudo por parte dos magistrados, que estabeleceram algumas resistências. Uma minoria de juízes mantinha o posicionamento de que a “nova” lei não deveria perder a característica tutelar, a discricionariedade, para não suspender o poder do “juiz protetor” (OLIVEIRA E SILVA, 2011, p.114).

Este momento de elaboração também foi permeado por elementos presentes do processo político anterior, personificado pelo pensamento próprio do período da ditadura, através da personificação do poder de justiça, mas que, por outro lado, foram resignificados no mundo jurídico, “[...] representado por juízes, promotores, advogados e promotores de direito [...]” (OLIVEIRA E SILVA, 2011, p. 114, 115).

A redação do ECA, enquanto conjunto de leis que determinaram os direitos da crianças e adolescentes, e os paradigmas ali postos solicitou ao conjunto dos organismos uma série de requisitos técnicos, profissionais e políticos, o que reforçou a defesa da capacidade técnica e consultiva para composição de comissões e a dimensão tecnicista da participação. O que fortaleceu a incidência do intelectual tradicional, detentor da informação, orgânico da força política que representa e a correlação de forças que desempenha.

No contexto de elaboração, nas representações de referência de políticas públicas se destacaram as comissões de políticas públicas, através dos assessores da Funabem e por dirigentes e técnicos das FEBEMs, inscritos no Fonacriad, e dos movimentos sociais, representados pelo Fórum DCA e por entidades não governamentais, principalmente as de defesa de direitos de crianças e adolescentes (p. 114, 115).

Gramsci, em sua reflexão sobre o tema dos novos intelectuais, nos forneceu os subsídios teóricos capazes de desvendar as concepções ideológicas no interior da divisão

social do trabalho, ou seja, na relação entre a técnica trabalho e a técnica ciência e sua divisão na sociedade capitalista. Expõe:

Formam-se assim, historicamente, categorias especializadas para o exercício da função intelectual; formam-se em conexão com todos os grupos sociais, mas especialmente em conexão com os grupos sociais mais importantes, e sofrem elaborações mais amplas e complexas em ligação com o grupo social dominante. Uma das mais marcantes características de todo grupo social que se desenvolve no sentido do domínio é sua luta pela assimilação e pela conquista "ideológica" dos intelectuais tradicionais, assimilação e conquista que são tão mais rápidas e eficazes quanto mais o grupo em questão elaborar simultaneamente seus próprios intelectuais orgânicos (GRAMSCI, 1982, p.8-9).

Quando nos referimos ao intelectual na sociedade capitalista, devemos considerar o processo em que isso se dá, pois o capitalismo introduz, a partir das instituições e na sociedade civil, ideologias que indicam a hegemonia das relações de produção em todos os espaços da vida social. Essa hegemonia se entranha nas instâncias, quase sempre de forma despercebida, conduzindo ações automatizadas ou de caráter solidário, mas que estão comprometidas no reforço da estrutura de concepções dominantes, no Estado e na sociedade civil. O que podemos considerar, de acordo com as análises desse processo, é que

A relação entre os intelectuais e o mundo da produção não é imediata, como é o caso nos grupos sociais fundamentais, mas é "mediatizada", em diversos graus, por todo o contexto social, pelo conjunto das superestruturas, do qual os intelectuais são precisamente os "funcionários". Poder-se-ia medir a "organicidade" dos diversos estratos intelectuais, sua mais ou menos estreita conexão com um grupo social fundamental, fixando uma gradação das funções e das superestruturas de baixo para cima (da base estrutural para cima) (Idem, 1982, p.10-11).

Observando os aspectos do trecho acima, compreendemos sua pertinência, haja vista a correlação de forças e a inserção de elementos partícipes de funções estratégicas de Estado numa relação direta com outros membros advindos do corpo social. Podemos considerar que no interior do ECA estão presentes ambos os projetos ali representados, mas determinados pelo potencial de força que cada grupo foi capaz de imprimir e os interesses postos em uma sociedade de classe.

Pois que, se por um lado representam-se ali o cerne do Estado, estão ali inseridos no processo de elaboração grupos que possibilitam o rompimento com o pensamento tradicional de enfrentamento à questão social, o que em nosso entendimento amplia a participação de seguimentos que estavam anteriormente alijados da participação política.

Para compreender a concepção de intelectual orgânico neste processo, se inserem alguns elementos que, de acordo com Gramsci, se relacionam com a sua historicidade, o papel político e o significado da sua organicidade e, por último, a sua vinculação de classe. Ao considerarmos que “Todos os homens são intelectuais, poder-se-ia dizer então: mas nem todos os homens desempenham na sociedade a função de intelectuais” (GRAMSCI, 1987, p.7), porém todos podem elaborar suas concepções através do esforço de construção do pensamento voltado para seus interesses políticos, econômicos, sociais e culturais.

Essas determinações favorecem àqueles intelectuais advindos das camadas burocráticas e dos nascidos nas relações de produção capitalista, reforçando o que seja um intelectual ativo, detentor de elaborações e poder de classe.

Gramsci propõe, em toda sua generalidade teórica, um novo conceito de intelectual: definido por sua função de organizador na sociedade e em todas as esferas da vida social: ‘por intelectual, cabe entender não somente essas camadas sociais tradicionalmente chamadas de intelectuais, mas em geral toda a massa social que exerce funções de organização em seu sentido mais amplo: seja no plano da produção, da cultura ou da administração pública’ (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 46).

Na contemporaneidade, os espaços de formação do intelectual tradicional não estão mais restritos à burguesia e à pequena burguesia, estão presentes na academia, na esteira produtiva dos cursos técnicos, profissionalizantes e mestrados profissionais, que reproduzem o pensamento ideológico de um grupo restrito, intermediário, que alimentam as concepções de mundo da burguesia. “Deve-se notar que a elaboração das camadas intelectuais na realidade concreta não ocorre num terreno democrático abstrato, mas de acordo com processos históricos tradicionais muito concretos” (GRAMSCI, 82 p.04).

Para o rompimento de uma perspectiva tradicional, aos que vivem do trabalho requer maior esforço na busca por uma nova perspectiva filosófica e de compreensão da sociedade, dadas as condições de acesso à cultura, ao material crítico e oferta de espaços que favoreçam a um novo pensamento revolucionário. Nesse sentido, consideramos que os momentos políticos de amplo debate na sociedade se propõem enquanto espaço privilegiado para a construção coletiva de novas intervenções, pressupondo que a mobilização para a elaboração do instrumento jurídico absorva os interesses dos trabalhadores (através da consciência de classe), mas personificado por uma mudança jurídica.

Relacionamos o contexto da elaboração do ECA e o papel dos intelectuais tradicionais e orgânicos na formação da cultura política neste momento de incidência de novos paradigmas voltados às crianças e adolescentes. Nosso questionamento se faz frente às

afirmações da participação ativa dos movimentos sociais e da sociedade civil e a diversidade de projetos inseridos nas conquistas por direitos. Neste ínterim, ao abordar um objetivo único em torno de um novo paradigma, estavam inseridos em que outros projetos políticos e ideológicos. Outra questão aponta para valorização territorial, em especial a região Sudeste do país, com destaque para os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, enquanto elementos de referência e de participação ativa da formulação da política.

As comissões, espalhadas por todo o país, seguiram como suporte à comissão nacional e sua influência teve significado propositivo, porém o viés das organizações do Sudeste do país foi fundamental, reforçadas pelo discurso das problemáticas mais aviltantes e em maior número nessa região. No artigo da jornalista Paloma Cotes à revista *Época*, de 2006, publicado no sítio PROMENINO, afirma-se a participação dos estados da região Sudeste e sua contribuição na existência da legislação: “A lei nasce dos movimentos que brigavam, no início dos anos 80, por redemocratização do Brasil, liberdades civis, contra a violência e a favor dos direitos de crianças e adolescentes. Iniciativas e manifestações que foram ganhando corpo e voz, afirma Souza²¹”.

Foi em São Paulo que os mentores do ECA se reuniram para escrever a legislação que passaria a tratar essa parcela da população como sujeitos de direitos. “Pessoas e grupos da sociedade civil, como a Pastoral do Menor, pessoas do mundo jurídico, como o doutor Munir Cury e Paulo Afonso Garrido de Paula, e pessoas que atuavam com políticas públicas, como eu, que estava na Febem-MG, nos insurgimos contra os não direitos contidos na Política Nacional de Bem-Estar do Menor”, afirma Costa²². Na cidade de São Paulo, pessoas como Munir Cury, procurador de Justiça hoje aposentado, ajudavam a colocar em linguagem jurídica as reivindicações dos profissionais que trabalhavam com a questão da infância. “O Ministério Público de São Paulo capitaneou as discussões da criação de um conjunto de leis voltado para a proteção integral de crianças e adolescentes”, afirma Cury. “São Paulo, de algum modo, se tornou o pólo irradiador e o centro de convergência da criação do ECA, mas ele não foi um movimento puxado somente pela região Sudeste. Sua natureza, desde o pré-natal, foi a de uma causa de dimensões e alcance nacional”.

O que destacamos são duas questões referentes à supremacia do Sudeste do país na formulação do Eca, enquanto sede da comissão de elaboração e as representações em seu interior: em primeiro, a relevância de gestar por longos períodos a política menorista através do modelo de justiça para “menores” que se estabeleceram nas comarcas próprias,

²¹ Rosemary Ferreira de Souza, assessora da superintendência da Fundação ABRINQ que, na época da discussão do ECA, atuava no Centro Brasileiro para Infância e Adolescência.

²² Antonio Carlos Gomes da Costa

primeiramente no estado do Rio de Janeiro como sede da federação; outra questão refere-se à ordem da nossa formação histórica e econômica que concentrou a formação da riqueza e das divisões geopolíticas, privilegiando as regiões Sul e Sudeste. Esse processo garante as formas de acumulação, através da oferta abundante de força de trabalho advinda de outras regiões e da diminuição do valor do trabalho, além de questões de ordem socioculturais que se expressam a partir da questão social.

As condições em que se seguem a emenda constitucional se destacam na apresentação da primeira proposta de emenda constitucional de iniciativa governamental, onde se encontra a nítida proposição de interesse do governo, voltado à política de educação principalmente para as crianças de 0 a 6 anos. A emenda foi derrubada e deu-se a mobilização para a segunda emenda, chamada de “Criança Prioridade Nacional”, que expressou os anseios dos movimentos de crianças e adolescentes e foi encaminhada, em abril de 1987, ao Congresso Nacional. Esse processo exigiu maior mobilização e poder político das organizações o que demandou a formação do Fórum DCA, na perspectiva de articular as entidades em torno da intervenção na elaboração da legislação pertinente e nas ações de denúncia de violação de direitos.

Esse processo culminou na inserção dos artigos referentes à defesa dos direitos de crianças e adolescentes e para sua concretização se estabeleceu a formulação de lei regulamentar com garantias legais, que circundasse toda a diversidade que o tema ansiava, essa necessidade gerou o denominado “grupo de redação do estatuto”, coordenado pelo Fórum DCA, com representação de consultores do UNICEF, técnicos da gestão de políticas públicas, da FEBEM e Funabem, religiosos, representantes do Ministério Público, Juízes, Universidades, Movimentos Sociais e categorias profissionais.

Antonio Carlos Gomes da Costa, pedagogo, ex-diretor da FEBEM de Ouro Preto – MG e um dos redatores do ECA, afirmou em artigo da Folha de São Paulo, em 2011, a participação diversificada na redação do Estatuto, que contou com a colaboração dos representantes das políticas públicas, do mundo jurídico e dos movimentos sociais. “Cada um deu sua contribuição e sua dose de conhecimento”. Já Benedito Rodrigues dos Santos relatou a dificuldade de convencer integrantes do Movimento Meninos e Meninas de Rua (MMMR) a participar da Constituinte, pois havia uma crença (por parte do MMMR) de que “fazer lei” não ia ajudar em nada.

3.2.1.1 Os intelectuais da comissão de elaboração do ECA

Mesmo sendo considerada uma legislação feita a muitas mãos, e de sua origem composta por representantes da sociedade e do Estado, entendemos sua representação oriunda de organizações históricas da estrutura e da superestrutura, através de intelectuais identificados por suas capacidades políticas e técnicas e o papel que desempenhavam na sociedade, visando a legitimidade política, jurídica e técnica do documento e sua viabilidade dentro de um contexto diverso de entendimentos na sociedade e no Estado.

O protagonismo da Igreja Católica, nesse processo, se deu por meio da Pastoral do Menor (PaMen), por sua participação na temática, haja vista o encabeçamento da luta por parte desse seguimento identificado com a causa da infância e adolescência, em uma perspectiva de defesa de direitos e de valorização das ações de direitos humanos e através de organizações em seu interior, como as Comissões Eclesiais de Base (CEBs) que atuavam junto às camadas mais vulneráveis da população. A atuação da PaMen se deu por volta do ano de 1977, na cidade de São Paulo, como missão de “promoção e defesa da vida da criança e do adolescente empobrecido e em situação de risco, desrespeitados em seus direitos fundamentais”. No ano de 1982, a organização se fortalece, através das Semanas Ecumênicas em São Paulo, e se mobilizam em outras partes do país. Em 1987, a Campanha da Fraternidade da Confederação dos Bispos do Brasil (CNBB), trouxe o tema: “A Fraternidade e o Menor” e como lema: “quem acolhe o menor a mim acolhe”, que deu um novo caráter organizativo à pastoral. Atualmente, a PaMen está presente em 21 estados do Brasil.

A Pastoral da Criança é também um organismo de ação social da CNBB e tem como base de atuação a organização da comunidade e a formação de líderes voluntários. Tem como objetivo o "desenvolvimento integral das crianças, principalmente às nutrizes até as crianças de seis anos". A organização foi fundada em 1983, na cidade de Florestópolis, Paraná, pela médica sanitaria e pediatra, Dra. Zilda Arns Neumann e pelo então Arcebispo de Londrina. A Pastoral da Criança hoje se faz presente em todos os estados brasileiros e em outros vinte e um países da África, Ásia, América Latina e Caribe.

Apesar dessas organizações estarem presentes no interior da CNBB, apresentam feições diferenciadas, haja vista como expressam sua ação social. A Pastoral da Criança tem sua relação direta com a defesa da vida, no combate a mortalidade materna e infantil, criando inclusive uma tecnologia social, através de suplemento alimentar²³, tendo o seu auge nas

²³ O conselho federal de nutrição se posicionou contrário a multimistura em relação aos seus efeitos nutricionais, em 2010.

últimas três décadas do século anterior. A ação da PaMen se dirigiu a crianças em situação de rua e àqueles em conflito com a lei, população menos afeita a sensibilização da sociedade, mantendo seu referencial bíblico: “quem acolhe o menor, a mim acolhe.” Gostaríamos de considerar que a expressão das duas organizações expõe os diversos projetos, que mesmo no interior de uma organização de caráter secular, demonstra a impossibilidade de um projeto único, frente às contradições e expressões da questão social.

A correlação de forças no interior da Igreja Católica e suas determinações, historicamente constituídas, carregam o ethos de instituição tradicional, conservadora avessa às mudanças e principalmente aquelas que possam comprometer seu poder. Instituição que em vários momentos históricos no país tiveram seu protagonismo de forma negativa, quase sempre aderindo aos projetos tradicionais. Em momento histórico mais próximo de nossa época, a ditadura militar, a igreja em seu primeiro momento aderiu ao projeto conservador e só se pronunciou frente às denúncias de violação de Direitos Humanos onde exerceu papel protagonista.

Esse preâmbulo tem como fundamento apresentar uma instituição de caráter conservador e contraditório em seu interior. A América Latina, precisamente, aderiu aos princípios do evangelho vivo, a partir da teologia da libertação e da defesa dos pobres. Esse seguimento influenciou e inspirou as intervenções e ações com crianças e adolescentes e na formulação do ECA e também nortearam as proposições em defesa aos direitos humanos. Porém, mesmo envolto por segmentos mais progressistas, os representantes do clero mantêm a aura da instituição e de sua formação intelectual tradicional, de normas e valores determinados, contextualizando na realidade atual algumas mudanças, mas que conserva em seu interior a sua essência.

As transformações ocorridas na sociedade de classes não foram estruturais, o que mantêm a ordem das coisas e definem a concretização da instituição eclesial. Escrevendo em outra época e em outro contexto, a caracterização de Gramsci, nos parece tão atual:

A mais típica destas categorias intelectuais é a dos eclesiásticos, que monopolizaram durante muito tempo (numa inteira fase histórica que é parcialmente caracterizada, aliás, por este monopólio) alguns serviços importantes: a ideologia religiosa, isto é, a filosofia e a ciência da época, através da escola, da instrução, da moral, da justiça, da beneficência, da assistência, etc. A categoria dos eclesiásticos pode ser considerada como a categoria intelectual organicamente ligada à aristocracia fundiária: [...]. Mas o monopólio das superestruturas por parte dos eclesiásticos' não foi exercido sem luta e sem limitações; e nasceram, conseqüentemente, em várias formas [...] outras categorias, favorecidas e ampliadas á medida em que se reforçava o poder central do monarca, até chegar ao absolutismo. Assim, foi-se

formando a aristocracia togada, com seus próprios privilégios, bem como uma camada de administradores, etc.; e também cientistas, teóricos, filósofos não eclesiásticos etc (GRAMSCI, 1982, p.5-6).

No processo de elaboração do ECA, outro segmento apresentado foram as personalidades jurídicas, a partir dos representantes dos magistrados, advogados de Direitos Humanos e do Ministério Público, indicados a partir da necessidade de dar um caráter jurídico ao texto e pela expressão de postura contrária ao Código de Menores. Apesar dos questionamentos acerca da ausência de uma forma, normatizada juridicamente, a presença deste seguimento designou o caráter do poder do Estado na legislação, que manteve o determinismo da justiça através da exaltação da compreensão técnica e de sua interpretação jurídica dos conceitos ali apresentados e a manutenção da aplicação do poder jurisdicional. Consideramos que o poder do juiz, com a nova legislação, foi dividido, mas manteve seu cerne, aliado a outros fatores de tutela, através dos conselhos e do Ministério Público. Além disso, a inserção dos juízes e agentes do direito se fortaleceu no processo posterior a promulgação do ECA, haja vista que uma lei elaborada pelo corpo da sociedade, necessitava de maior interpretação jurídica.

Reconhecemos a importância dessas instituições e a colocação inovadora da norma, na perspectiva da defesa de direitos, principalmente o Ministério Público que traz um novo papel de defesa dos direitos na sociedade²⁴. Por conseguinte, essa participação deixou expressos os traços do conservadorismo, próprios do direito, que demonstra seu caráter de instituição de um Estado de classe. As determinações da ordem das coisas expressa e reproduzem as determinações da sociedade capitalista, no interior do Estado a justiça exerce as relações entre os poderes e os interesses da classe hegemônica.

No recorte da justiça juvenil, percebemos o incrustamento e referência aos princípios da instituição que representam. No aparato das instituições da justiça estão presentes o caráter e a aparência de força e coerção do Estado de classe, mas as lutas travadas ao longo do processo histórico também estabelecem novas relações de poder. O papel da instituição judicial que tem seu surgimento anterior ao direito e reforçadas nas relações sociais de

²⁴ O caput do art. 127 da Constituição Federal de 1988 estabelece que o Ministério Público “é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. O Texto Constitucional – tendo em vista a grande relevância da função do Parquet, além de assegurar-lhe autonomia – também delineou detalhadamente a sua estrutura, propiciando os elementos necessários para que possa levar a efeito a defesa do regime democrático. Samantha Ribeiro Meyer-Pflug, O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, 2012, p. 180. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. Disponível em: <http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/download/46/29>. Acesso em: 24 jan 2014.

produção, traz em sua gênese uma função social essencial, além dos interesses econômicos, mas que o servem, no campo político e social e tem um caráter intelectual da função de setores a quem representa. “A estrutura e a superestrutura formam um “bloco histórico”, isto é, um conjunto complexo e contraditório, onde a superestrutura é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção” (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 105).

Porém, é preciso observar que a relação entre superestrutura e infra-estrutura não se dá abstratamente, ela acontece de maneira concreta, histórica e essa ligação teria de ser feita organicamente, necessariamente, e ao intelectual caberia mais essa função (além da que lhe cabe na classe social), a de realizar a vinculação dentro do bloco histórico.

Em outro escopo, temos a participação dos movimentos sociais, em especial o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), que surgem do contexto de contradições e buscam inserir “os menores”, denominando-os de crianças e adolescentes no corpo da sociedade, acompanhado do conceito de excluídos sociais que emergem com força no contexto sociopolítico. O MNMMR se mobilizou na perspectiva da defesa de direitos de crianças e adolescentes em situação de rua, de forma autônoma e constituída por uma rede de educadores sociais, onde a ação em rede entre os educadores e colaboradores deu o escopo de organização e mobilização do MNMMR.

As organizações presentes ou representadas pelo Fórum DCA tinham como princípio participar ativa e criticamente na elaboração de leis e políticas públicas que se tornassem efetivas, que alcançassem as crianças e os/as adolescentes de forma eficaz no cumprimento dos mecanismos de defesa, através da inclusão do preceito constitucional “criança: prioridade absoluta”.

Os movimentos desse segmento expressaram concepções plurais em seu entorno, desde os mais próximos da perspectiva protecionista aos ligados aos direitos de liberdade. O que percebemos é que os movimentos de criança e adolescente são advindos do processo anterior, na busca por um novo referencial, mas que trazem em seu interior posturas conservadoras, o que irão posteriormente se expressar na adaptação às novas configurações das organizações da sociedade civil e das ONGs.

A disposição política da sociedade civil teve papel importante sobre a reivindicação e formulação da política social adotada no país e as modificaram ao longo do processo histórico, nos referenciando com os projetos pós-redemocratização do país. Neste processo, as políticas públicas, voltadas às crianças e adolescentes, que de acordo com as normas jurídicas, começam a despontar no final do século XIX até os anos 80 do século XX, se redefinem com

o ECA e exigem maior potencial organizativo e político da sociedade. No interior do processo de transformações políticas se insere uma conjuntura econômica adversa que limitaram e retraíram as lutas sociais. O cenário em que as mudanças irão se configurar se dão em um contexto neoliberal e desafio para sua implementação.

3.3 DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES PÓS 1988: desafios das conquistas de direitos em tempos de neoliberalismo

Como vimos anteriormente, o processo de redemocratização no Brasil, apresentou-se enquanto período de efervescência política e posterior reconhecimento dos direitos sociais pelo Estado, através da CF de 1988. Nesse processo, foi possível o reconhecimento dos direitos das crianças e adolescentes pelo Estado brasileiro.

As transformações de um Estado autocrático para o reconhecimento do Estado democrático de direito trazem, em seu arcabouço, uma conjuntura de transformações no contexto internacional e nacional, acompanhada de uma nova dinâmica política e econômica, que introduz mudanças na relação capital e trabalho e o acirramento das refrações da questão social advindas desse processo.

O contexto geral deu-se no realinhamento da economia na Europa e nos Estados Unidos, nos anos 1980 e na América Latina nos anos 1970, com a experiência do Chile, que conduziu para um ‘novo’ capitalismo, livre de regras para o mercado e duro com os gastos sociais. Esse processo introduz um Estado Mínimo, com diminuição dos investimentos estatais nas políticas sociais, e o recrudescimento do Estado de Bem Estar Social, (que não teve sua experiência em terras nacionais) mas que retardou nossa entrada nessa possibilidade, e que iremos tratar posteriormente.

O Estado brasileiro reconhece direitos em um momento em que a social democracia europeia, berço do estado de bem estar, passa a adotar as determinações advindas do projeto neoliberal que incidem diretamente sobre os investimentos públicos nas políticas sociais. Nesse sentido, se faz necessário um panorama sobre os elementos que constituem o neoliberalismo e sua influência na implantação da política da criança e do adolescente.

A saída do país do processo de ditadura militar trouxe um ânimo político e de perspectivas de uma nova fase de desenvolvimento econômico e social, porém o que advinha seria um processo inverso com a ofensiva neoliberal. O contraditório é que encontramos uma sociedade civil fértil no debate da participação e um quadro econômico de crise onde as medidas de superação atingiram diretamente as conquistas sociais.

De acordo com as análises de Perry Anderson, as bases do neoliberalismo privilegiam

a Europa em seu ataque, considerando o longo processo de crescimento econômico pós II Guerra Mundial, precisamente nos anos de 1950 e 1960 – a idade de ouro. O mundo capitalista entra em uma crise de acumulação, por volta de 1973 e o modelo keynesiano chega ao seu final, dando lugar a uma inversão no modelo adotado anteriormente a partir das ideias preconizadas principalmente pelo inglês Friederich Hayek, ao afirmar em sua obra *O Caminho da Servidão*, de 1944, que a ingerência no mercado pelo Estado ameaça o princípio da liberdade econômica e política. As ideias de Hayek percorrem a periferia do pensamento econômico em conjunto com aliados como Milton Friedman que se dedicaram a combater os princípios do keynesianismo e preparar as bases de um novo capitalismo. O alvo seria o combate ao poder dos sindicatos, enfraquecendo o movimento operário, que alcançaram um nível salarial que ameaçavam “[...] as bases da acumulação capitalista e uma pressão parasitária no aumento dos investimentos sociais” (ANDERSON, 1995, p.10).

Esses seriam os responsáveis pela derrubada dos lucros das empresas o que levou a um processo inflacionário e colocou em risco a economia de mercado. Para reverter esse processo, seriam necessárias medidas enérgicas para superar a crise, repercutindo nas refrações dos investimentos sociais. “[...] manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (ANDERSON, 1995, p.11). Devolvendo uma desigualdade necessária à competitividade.

Para estabelecer princípios, além dos mecanismos econômicos, adotaram estratégias políticas para sua implementação, na Europa a oportunidade se deu no final da década de 1970, com o avanço dos referenciais de direita²⁵, parceiro ideal para implementação das medidas neoliberais.

O neoliberalismo havia começado tomando a social-democracia como sua inimiga central, em países de capitalismo avançado, provocando uma hostilidade recíproca por parte da social-democracia. Depois, os governos social-democratas se mostraram os mais resolutos em aplicar políticas neoliberais (ANDERSON, 1995, p.14).

Essas medidas chegam à América Latina, (salvo o Chile que provou das receitas neoliberais já na década de 1970), no período pós-ditadura militar, em um momento de efervescência política de demandas democráticas e por direitos de cidadania, o que para

²⁵ Com a eleição do governo de Margareth Thatcher, como o primeiro governo de “capitalismo avançado” a aplicar as medidas neoliberais; em 1980 com a eleição de Ronald Reagan, nos estados Unidos seguidos pela Alemanha, Dinamarca e Europa Ocidental, atingido os países da social democracia e se distribuindo pela América Latina (BORÓN, 1995, p.11-13).

Borón volta-se, principalmente

[...] para os que compartilham a perspectiva clássica – da qual Marx foi tributário – a possibilidade de que a refundação da ordem democrática na América Latina se esgote na simples reestruturação do regime político é motivado por profunda preocupação. De fato, não se pode compreender o significado que tem a recuperação da democracia se não concebemos como um projeto indivisível que repousa em duas exigências: por um lado, um conjunto de regras “certas” do jogo que permita institucionalizar – e, sempre provisionariamente, resolver – os antagonismos sociais e chegar a resultados “incertos”, isto é, nem sempre necessariamente favoráveis aos interesses das classes dominantes. Por outro lado, a democracia também contém, de maneira explícita ou implícita, segundo as diversas doutrinas, uma definição da “boa sociedade”, que dialeticamente, desemboca no socialismo (1995, p.66).

A supervalorização da democracia enquanto frente de luta dos movimentos sociais e partidos políticos de esquerda tiveram como repercussão a inserção de normas jurídicas e políticas que ampliaram o processo representativo e a participação nos espaços de gestão, como os conselhos, conferências temáticas e experiências de orçamento democrático, muito difundido na década de 1990. Na prática, esses espaços nem sempre tiveram um caráter deliberativo, na melhor das hipóteses se firmam pela condição consultiva ou em outro escopo, não são respeitados em sua plenitude, pela interferência indireta de frações do Estado na sociedade civil, através de mecanismos ideológicos e ações concretas de investimentos diretos nas organizações sociais e de cooptação dos agentes na estrutura governamental.

A dinâmica da sociedade expressou os componentes do Estado democrático moderno, onde a base da cidadania seria a capacidade de participar do exercício do poder político por meio do processo eleitoral, exercendo a sua condição de membro da comunidade política baseada no direito à participação através da democracia representativa. Esse processo lhe ascende o direito de membro de uma comunidade civil baseada na lei e na interferência junto aos espaços de intervenção no Estado, onde essas categorias se ampliam para a democracia participativa, numa interdependência com a outra. Porém, as contradições do Estado burguês notadamente de verve neoliberal, imbuiu nessas relações o mercado, transformando a política e as relações sociais em um processo de interesses mercadológicos e nas contradições que trazem no interior as desigualdades sociais. A democracia professada em nossa realidade se concentrou na liberdade negativa e não se expressou por outros espaços de participação na vida social e política do Estado e da sociedade, adquire um avanço na norma constitucional e no contraponto caminha por um de retrocesso frente ao determinismo econômico que incide sobre o político.

No decorrer do processo de democratização, iremos nos defrontar com a distância entre a lei e sua implementação, quando do período posterior à regulamentação dos instrumentos legais de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, que sugerem um processo de transformação do atendimento das demandas das crianças e adolescentes, a partir de políticas públicas inclusivas. Contudo, em um contexto econômico e político neoliberal de redução de investimentos que passam a voltar-se para os compromissos internacionais. A sociedade civil se articula em um nível maior de participação na coisa pública e são requisitados a compor junto ao Estado, da gestão das políticas públicas, principalmente a partir de sua formulação e execução através das organizações não governamentais. O Estado recua de suas responsabilidades instituídas no art. 227 da CF, delegando à sociedade civil maior participação e maior comprometimento de sua capacidade mobilização pelos compromissos técnicos e políticos assumidos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente chega bem dentro de um processo político quando o país se recente do primeiro pleito direto aos cargos do executivo, com a eleição de Collor²⁶ em meio a uma crise econômica, ingrediente perfeito para a inserção dos mecanismos neoliberais que formulam possibilidades de deter os desperdícios do Estado com o gasto público, enquanto desvio das medidas administrativas que deveriam ser mais bem apreciados pelas políticas sociais.

Dessa forma, o ECA é processo e resultado. Reflete anseios do neoliberalismo no cenário mundial e nacional, mas também reflete a construção histórica de lutas sociais dos movimentos pela infância, dos setores progressistas da sociedade política e civil brasileira, da “falência mundial” do direito e da justiça menorista [...] É nos marcos do neoliberalismo que o direito da criança e do adolescente deixa de ser considerado um direito menorista para ser inserido no sistema de direitos e de garantias (SILVA, 2011 p. 109).

Com os primeiros capítulos do neoliberalismo brasileiro, uma farsa grotesca do seu referencial inglês, como afirma Oliveira, se referindo aos escândalos que o casal (Collor) empreendeu na República. Os acontecimentos que se sucederam, restauraram a capacidade de mobilização dos movimentos sociais e partidos de esquerda, dando um impulso no quadro político nas prefeituras pelo país, que culminaram com o impeachment de Collor, revês da dilapidação do Estado e das medidas econômicas adotadas, que geraram descontentamento por parte da população e do legislativo. Porém esses elementos sucederam por uma ofensiva

²⁶ Refere-se a Fernando Collor de Mello.

neoliberal muito mais voraz, quando se estabeleceu um acordo de centro direita, que conseguiu reverter, a custo do erário público, a hiperinflação que acometia a nação desde a crise do fim do milagre brasileiro.

Esses expedientes foram fieis à cartilha do Consenso de Washington a partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), representante capaz de exercer os ditames neoliberais. As medidas implementadas por FHC reafirmaram a necessidade das medidas de contenção da crise econômica e a regulação da hiperinflação, amplamente apoiadas pelo corpo dos poderes de Estado com medidas econômicas e políticas de retenção ao movimento sindical e principalmente aos funcionários públicos.

O desafio de implementação dos pressupostos da Convenção e do ECA estava posto, haja vista que as políticas públicas previstas anteriormente não aconteceram e restaram a antiga estrutura carcomida do CM, no tocante às medidas socioeducativas e no trato com a infância e juventude. O novo ordenamento jurídico e social requisitava maior investimento financeiro no orçamento público, o que se contrapôs às condições econômicas e políticas que se colocaram com o projeto neoliberal, desafios postos a implementação do ECA que se apresentaram muito maiores que sua formulação por uma série de condições que iremos tratar mais adiante.

3.3.1 Formulação e implementação das políticas sociais de crianças e adolescentes- de FHC a Lula /Dilma

Os direitos humanos de crianças e adolescentes dispõem de uma diversidade de provisões em seus instrumentos, que incidem sobre o sistema de proteção social. No Brasil há uma tensão permanente entre as concepções de uma política redistributiva frente à negação de direitos, determinada pelas condições econômicas, políticas e sociais em que se dão em um contexto de crises e a incapacidade das políticas públicas em sanar as desigualdades sociais.

As políticas sociais possuem, em sua base, referências bastante semelhantes, haja vista o seu nascedouro advindo das contradições entre o capital e o trabalho e das desigualdades por elas geradas, seja pela ação do Estado em sanar e mediar as contradições, ou pela ação da luta dos trabalhadores em solucionar questões materiais que afetam diretamente sua condição de vida e na perspectiva de ir além do caráter contemporâneo em satisfazer a polarização de redistribuição de renda e valorização do consumo, defendido por projetos políticos hegemônicos.

Nossa intenção é a de buscar os elementos históricos, suas bases sociais e econômicas em que estão localizadas as políticas sociais e a sociedade civil nesse processo, com destaque das políticas de assistência social, saúde e educação nas relações sociais em que se dão o capitalismo.

As políticas sociais tiveram maior expressão com a Constituição de 1988, que trata dos direitos sociais no art. 6º e dos direitos e deveres individuais e coletivos, se reconhecem frente ao Estado democrático de direito os direitos sociais à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. De acordo com essas preposições foram debatidos e discutidos na sociedade os instrumentos que se seguem aos artigos constitucionais, a Lei Orgânica da Assistência Social²⁷ (LOAS), o ECA, a formulação do Sistema Único da Saúde²⁸ e o reconhecimento da educação enquanto direito fundamental. Entre os principais instrumentos figuram a divisão administrativa dos entes federados, dos poderes públicos e as responsabilidades com a participação da sociedade, fortalecendo o caráter de sistema das políticas sociais no país.

No que se refere à defesa de direitos da criança e do adolescente, a política de assistência social atualmente se destaca pela proteção social e pelo suporte junto a outras políticas. Além disso, sua importância se dá pelo escopo referenciado junto à discriminação histórica em que nem todas as crianças e adolescentes foram alvo de negligência e do poder do Estado, mas principalmente aquelas que anteriormente eram consideradas em situação irregular. No advento do ECA, esse pressuposto foi substituído pela proteção integral, pelo acesso às políticas públicas que passam a garantir às crianças e suas famílias condições de sobrevivência e dignidade humana.

Para compreender o processo de implementação dos dispositivos legais, previsto no ECA, nos reportamos ao instrumento e às políticas e ações propostas no instrumento. Para isso buscamos fazer um resgate das formulações de políticas sociais de crianças e adolescentes, com destaque para as políticas de assistência social, educação e saúde, desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que vai de 1994 até 2002 e o período que compreende o governo Lula e Dilma de 2003 a 2012²⁹.

²⁷Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

²⁸Lei nº 8.080, de 19 de Setembro de 1990.

²⁹De acordo com dados e informações disponíveis até o presente momento.

3.3.1.1 Assistência Social

O governo FHC primou por sua capacidade política de implementação do ideário neoliberal e procedeu a quase totalidade da cartilha. Suas primeiras ações, além do caráter ideológico que aplicou brilhantemente, com apoio da mídia e de intelectuais, um amplo processo de desestruturação das instituições públicas. Visando a desvinculação das novas políticas sociais com as instituições do processo econômico e político anterior e pelas características em que se davam suas ações baseadas na fragmentação de serviços e ações e na centralização de recursos. O desmonte da estrutura da LBA, símbolo do período desenvolvimentista por suas ações de ‘assistência social’ e seu papel de destaque na ditadura militar, se deu concretamente em 1995, enquanto ato que simbolizava um novo período de concretização de políticas sociais e crescimento econômico. Em 1996, foi extinta a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA) que teve sua criação para abrigar a Funabem, instituição vinculada ao Ministério da Ação Social. A FCBIA foi extinta definitivamente por decreto em agosto de 1996 e para dar suporte à política de assistência social apresentou em seu lugar o documento intitulado “Uma estratégia de desenvolvimento social” que colocou a todos,

[...] um denso e sofisticado programa social, definido nos termos mais gerais de um sistema nacional de proteção social e referido, de modo explícito e nada ingênuo, às principais questões que já polarizavam, na época, o debate e, diga-se de passagem, a forte crítica sobre a natureza e os limites da política social do governo (DRAIBE, 2003, p.72).

A proposta expõe o compromisso limitado com o direito social e a promoção da igualdade, de caráter focalizado aos níveis de pobreza ou emergenciais, fortalecida pela parceria com a sociedade civil. “A inspiração, afirma-se, é social-democrata e o horizonte, mais que o Estado, é o de uma sociedade de bem-estar, para a qual se pretende caminhar, plano onde se articulariam os objetivos da política social e da consolidação democrática” (2003, p.73). O documento, organizado em três eixos, apresenta em seu terceiro ponto, o carro chefe da intervenção do governo FHC, o Programa Comunidade Solidária (PCS), elaborado enquanto estratégia de parceria com os estados municípios e sociedade, implementando os princípios da descentralização e da solidariedade.

Em resumo, o Programa Comunidade Solidária, que retoma uma velha prática do primeiro damismo, consistia no atendimento emergencial da população e no atendimento

focalizado das ações. Além disso, seu maior empenho se deu no interior da participação da sociedade civil, fortalecendo o discurso da coparticipação das ações e da divisão do custo dos programas sociais com a sociedade civil. Através de uma estratégia plenamente neoliberal onde as garantias sociais se dariam a partir de estratégias de desenvolvimento econômicos com as condições necessárias e o cumprimento de desafios propostos.

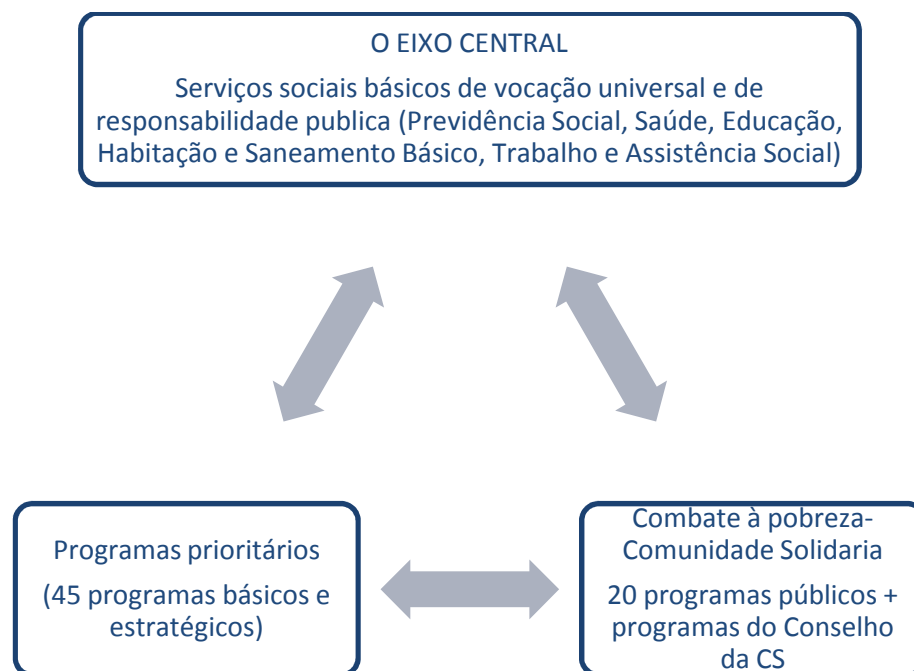
Reafirmando o ideário neoliberal e para garantir, segundo suas preposições, os direitos sociais universais, algumas estratégias deveriam ser implementadas: em um primeiro momento a estabilidade e o crescimento econômico; a igualdade de oportunidades; a reforma do Estado e a geração de renda. Posteriormente, a proteção de grupos vulneráveis viria na retomada do crescimento econômico e na melhoria da distribuição de renda. Retomando a desigualdade necessária para a acumulação e a reestruturação dos programas sociais universais.

O documento da política social, posta neste período, indica três eixos do programa: '[...] os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; os programas básicos de vocação universal e o programa de enfrentamento à pobreza -, articulados segundo as orientações e as prioridades do governo' (DRAIBE, 2003, p. 73-74).

O plano estratégico do governo FHC dispõe, em primeiro plano, dos programas sociais públicos, onde o desafio de implementação está em seu interior, dadas as estratégias baseadas na eficácia, na eficiência e na efetividade das políticas públicas, na descentralização político administrativa e na participação social, através das parcerias na partilha de responsabilidades entre as esferas da federação e a sociedade civil.

O segundo eixo destaca os programas prioritários no interior dos programas sociais universais, determinado a prioridade e regularidade no financiamento, no gerenciamento adequado das ações e alcance das metas estabelecidas.

O combate à pobreza é o destaque do terceiro eixo programático, através de programas, com ações voltadas prioritariamente para a população mais pobre, focalizadas pelos critérios de renda e do território. Abaixo (página a seguir), podemos observar a composição dos eixos, de acordo com a análise de Draibe.

FIGURA III- EIXOS ESTRATÉGICOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Fonte: DRAIBE, 2003, p. 74.

Essas estratégias estavam em consonância com as transformações no contexto econômico internacional e dos elementos de deterioração do padrão de vida do trabalhador. Um processo que se vem se confrontando desde o fracasso da tecnocracia, o que permitiu uma referência político-econômica para a ascensão ideológica do projeto neoliberal no país e consolidou seus princípios ideopolíticos, de participação e parceria entre os membros da comunidade e o Estado.

As medidas adotadas no plano econômico, assim como em outras experiências neoliberais, não recuperaram a capacidade produtiva do país, ao contrário fortaleceram a especulação financeira e destituiu o nível de emprego dos trabalhadores, aumentando o fosso das desigualdades no interior do mundo do trabalho e as contradições do capitalismo. O modelo adotado reforçou e priorizou a economia de mercado e minimizou os investimentos nas políticas sociais.

Essas questões resultaram no aumento da exploração do trabalho, observando o crescimento de alternativas econômicas já presentes na sociedade, para a manutenção do indivíduo e das famílias, sendo as crianças as maiores vítimas, na exploração do trabalho infantil e das diversas formas degradantes de trabalho.

As medidas para sanar essas contradições se dão a partir do plano de desenvolvimento do PCS, incidindo diretamente sobre o crescimento econômico para retomar os investimentos

sociais. O que configurou a minimização dos investimentos públicos e refrações da política econômica, expondo os trabalhadores às diversas formas de exploração, sendo as crianças as maiores vítimas, com destaque pela exploração do trabalho infantil.

A dialética da vida social também traz resultado à dignidade dos trabalhadores, as condições reais de desigualdade propiciaram a organização da sociedade em torno de melhores condições para as crianças e adolescentes e ações concretas de enfrentamento e por outro lado a crescente desigualdade exigiu a realização de intervenção das organizações e dos órgãos internacionais de direitos humanos, protagonizados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esse processo foi denunciado por organizações de defesa de direitos e acionados via (OIT), a partir das piores formas do trabalho infantil, como a exploração sexual de crianças e adolescentes, o trabalho degradante das carvoarias e nas pedreiras, nos lixões e no plantio de maconha.

Essas condições foram precursoras de iniciativa dos programas de transferência de renda como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e, posteriormente, o Bolsa escola e o Vale Gás. Para o enfrentamento ao abuso e a exploração sexual foi criado o programa Sentinela. Esses programas se acostaram na política de assistência social e foram, aos poucos, destinados aos municípios do país e reordenados com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Em 2003, há um corte do referencial político neoliberal, com a ascensão do governo popular e democrático de Luís Inácio Lula da Silva, que empossa os ânimos de mudança dos movimentos sociais e populares. O PCS foi ao longo do primeiro ano de governo desmembrado, em princípio por não conter as condições básicas de uma política pública, caráter contínuo e independente da estrutura governamental, mas principalmente por se apresentar enquanto uma política de governo. Porém, várias das ações contidas no programa foram preservadas e reordenadas de acordo com a implantação do SUAS.

O governo FHC, no que tange a participação da sociedade civil no interior da política da Assistência Social e da política da Criança e adolescente, sofreu uma série de enfrentamentos e fragilidades, principalmente na participação nos conselhos e nas conferências, ofertando a sociedade uma série de atribuições e responsabilidades, com caráter de parceria de ações com o poder público, mas restrita em sua capacidade política de intervenção.

No governo Lula, as estratégias são outras, mais voltados à valorização da participação, no chamamento das ONGs e movimentos sociais e populares para a participação ativa, através dos conselhos e conferências e na abertura dos espaços governamentais. O que

em alguns aspectos restringiu a capacidade de mobilização e reivindicação, por uma série de questões de ordem política e financeira. A adesão ao novo governo foi uma estratégia também dos movimentos sociais e populares e das organizações da sociedade civil ao indicar seus representantes e lideranças para a composição dos cargos de gestão de políticas públicas, enquanto referência do projeto político adotado, através das conquistas sociais e das transformações no interior do Estado. Esse processo, ao ser mais bem analisado, evidenciou um refluxo da capacidade de mobilização da sociedade, porém fortaleceu o pressuposto de que a sociedade civil se faz enquanto interface do Estado.

O elemento central entre os projetos político e econômico envolvidos perpassou interesses da economia de mercado e a melhor forma de satisfazê-lo. O que poderíamos considerar é que a desenvoltura das políticas sociais no Brasil, do projeto popular e democrático, se expressa pela continuidade do arcabouço neoliberal, em sua nova fase, enquanto forma de sanar as contradições criadas em seu interior.

A primeira medida do novo governo em relação à proteção social se referiu à segurança alimentar e nutricional, através do programa Fome Zero, que posteriormente se reconfigurou enquanto política de transferência de renda, com o programa Bolsa Família, programa do Governo Federal, regulamentado através da lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, unificando os programas Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás. É um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficiam famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Todos esses programas foram agregados em um cadastro único (CadÚnico), através de um Número de Identificação Social (NIS), que agrega outros benefícios à população de baixa renda³⁰ (SEDEC, 2014).

As Políticas de Assistência Social, expressas na LOAS, perpassam diversos títulos e artigos do Estatuto estabelecido pelas medidas de proteção; as ações das medidas socioeducativas, de acordo com o que preconiza o SUAS e o SINASE, sua natureza e complexidade; o suporte administrativo ao conselho tutelar, através das secretarias municipais; a retaguarda junto ao ministério público e o poder judiciário; apoio a colocação em família substituta através da equipe técnica; apoio a formação técnico-profissional obedecendo a seus princípios; prevenção a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da

³⁰ CadÚnico é um instrumento de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país, a fim de incluí-las nos programas sociais do Governo Federal como o Bolsa Família, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos/SCFV, Tarifa Social de Energia Elétrica, Minha Casa Minha Vida, cursos do Pronatec, isenção de pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos realizados no âmbito do Poder Executivo Federal e outros (SEDES, 2014).

criança e do adolescente, a partir de políticas sociais básicas. Além disso, estão inseridas nas medidas específicas de proteção: a inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente e políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem.

As diretrizes da política de atendimento primam pela municipalização do atendimento, a partir do critério de descentralização administrativa; a criação de conselhos nas três esferas e assegurada à participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federais, estaduais, municipais e do distrito federal; criação e manutenção de programas específicos, descentralização político-administrativa; a manutenção de fundos, vinculados aos respectivos Conselhos dos direitos da criança e do adolescente que, em sua maioria, estão vinculados às secretarias de assistência social.

Além disso, a assistência social se incube da integração operacional de órgãos do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Segurança Pública e Conselho Tutelar, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial ao adolescente, a quem se atribua autoria de ato infracional e para crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional [...] e a manutenção das instituições de acolhimento e as atribuições que delas advêm (Brasil, 1990).

A organização administrativa da política da assistência social e as proteções afiançadas estão expressas de acordo com a: Proteção Social Básica; Proteção Social Especial; Proteção Especial de Média Complexidade; Proteção Social Especial de Alta Complexidade, de acordo com as atribuições e responsabilidades dos entes federados e das vulnerabilidades provenientes das desigualdades sociais e ou da etapa da vida.

Com o reordenamento da política, as ações se voltam para a garantia de serviços em coparticipação entre os entes federados, porém com maior afluência no âmbito municipal.

A política de Assistência Social no país efetivou as normas estabelecidas na LOAS, de dever do Estado a partir da criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e na área da infância e juventude com a Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH) e da antiga Subsecretaria Nacional e, atualmente, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA).

Essa estrutura de gestão se repete nos estados e municípios, de acordo com o pressuposto da gestão compartilhada da política de assistência social, através das diretorias. Tem sido uma reivindicação crescente, nos espaços de participação da sociedade, um ministério próprio para o tema da criança e do adolescente, sequenciado pelas secretarias

estaduais e municipais que cuidassem da pasta, enquanto forma de articular as políticas e de compartilhamento do orçamento.

Atualmente, a política de assistência social está em pleno debate, seja na academia, entre os profissionais da política e nos espaços de representação voltados para a concepção dos princípios de acesso que se baseiam em conceitos universalizantes, que ainda se expressam por práticas com ações focalizadas e da ausência de serviços. Ainda, a política, por seu comprometimento ao sistema, se modifica de acordo com as questões de ordem política e econômica.

2.4.1.2 Educação

A inclusão universal no espaço escolar foi referencial para o desenvolvimento integral de crianças e adolescente, no plano intelectual e psíquico. Historicamente, a educação tem sido a porta de entrada para a formação do conhecimento e da qualificação, mas que até pouco tempo foi negada à maioria da população empobrecida. Nas preposições do ECA tem destaque, frente à ausência deste direito ao longo do processo histórico no país, a obrigatoriedade do Estado em ofertar e oportunizar as condições de acesso a educação. O capítulo IV, Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer, no Artigo 53. “A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho [...]”, neste aspecto propõe uma série de condições que garantam o acesso, a permanência e o sucesso escolar, a participação da família em seu desenvolvimento e a responsabilidade do poder público e das instituições próprias de ensino, a gratuidade extensivo ao ensino médio, o atendimento especializado as crianças com deficiência e o acesso na idade própria, em caso contrário as condições de acesso aos mesmos, a oferta de ensino em todos e o acesso a educação ao adolescente trabalhador. É de obrigação dos responsáveis matricular os filhos na escola e responsabilidade das instituições de ensino zelar pela integridade e do aproveitamento escolar.

Essas condições postas garantiram a universalidade do acesso à educação primaz na zona urbana, mas foi insuficiente na qualidade da educação, reafirmando o caráter de uma política em consonância com o debate internacional, através das agências multilaterais de desenvolvimento e os ditames da ONU. Ações que se materializam principalmente quanto à dedicação aos dados de sucesso escolar e da integração da massa dos trabalhadores no processo educacional. Essa questão pode ser analisada por vieses diferenciados, haja vista que esse processo não tem como critério a criticidade da população, mas a formação de força de

trabalho e a posterior diminuição do valor do trabalho, em princípio pode ser uma análise superficial, porém os investimentos para a educação não têm se revelado em uma formação intelectual da população, ao contrário, há uma forte tendência ao analfabetismo funcional e à desistência da escola entre a faixa dos 15 e a retomada na fase adulta (ver tabelas abaixo).

A educação dispõe de seu instrumento de direito através da Lei de Diretrizes e Bases³¹ (LDB) de 1996, que amplia as ações da educação para a sociedade civil e o leque de oportunidades para a inserção da iniciativa privada, através da ação de cooperação entre o público e o privado.

A CF de 1988 retoma a necessidade de um plano decenal, que será concretizado dois anos após a promulgação da LDB, o Plano deve conter em seu interior [...] força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação. O art. 214 contempla esta obrigatoriedade. É o primeiro plano decenal após a CF de 1988, apresentado em fevereiro de 1998:

[...] a Lei nº 9.394, de 1996, que "estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional", determina nos artigos 9º e 87, respectivamente, que cabe à União, a elaboração do Plano, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e institui a Década da Educação. Estabelece ainda, que a União encaminhe o Plano ao Congresso Nacional, um ano após a publicação da citada lei, com diretrizes e metas para os dez anos posteriores, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

O Plano Nacional de Educação, após um processo de consulta e debates com a sociedade, foi enviado pelo Ministério da Educação ao Congresso Nacional, através do Projeto de Lei nº 8035/10. Onde dispõe de “[...] um conjunto de vinte metas para o decênio na educação brasileira. Em contrapartida, a sociedade civil representada pela “Campanha Nacional pelo Direito à Educação” tem sido responsável por uma proposta alternativa”.

O custo da política tem sido o maior alvo do debate interno da execução do plano haja vista a distância entre o que se propõe a partir da “Campanha Nacional pelo Direito à Educação” de investimentos em torno de 5,4% do PIB e os investimentos do Ministério da Educação que segue com a proposta de 1,943% do PIB.

De acordo com o comunicado do IPEA, publicado em 2001, que dispõe sobre as mudanças no financiamento da educação, seus impactos na área e a identificação da necessidade de acompanhar as mudanças decorridas do processo e a inserção de outros recursos disponíveis com a inclusão do pré-sal³².

³¹ Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

³² Em 2010, foi criado o Fundo Social do Pré-Sal (FS) através da Lei n. 12.351/10, para promover investimentos

É importante salientar que a educação necessariamente absorve recursos públicos, compondo o núcleo central dos atuais sistemas de bem-estar social. No entanto, o Gasto Social, entre eles o em educação, é também uma fonte dinâmica de incentivos ao crescimento distributivo, tendo em vista a característica de mobilizar as decisões de consumo e investimentos das famílias, mais que proporcionalmente ao volume despendido pelo governo e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades de renda ao fim do ciclo de gasto (IPEA, 2011, p.5).

Abaixo podemos observar a inserção da educação ao longo da última década do século anterior e o crescimento do acesso à educação na primeira década do século XXI, com destaque a educação infantil.

TABELA 2 – Programas e ações por níveis e modalidades e seus benefícios/beneficiários

Principais Programas/ Ações	Quantidade de benefícios concedidos	
	1991/ em milhões	2010/ em milhões
Educação especial	nd ³³	89 mil
Educação da criança de 0 a 6 anos	2,6 milhões	4,9 milhões
Creche	Nd	1,2
Pré-escola	Nd	3,7
Ensino fundamental Regular	27 milhões	27,9 milhões
	25,6 milhões	27,9 milhões
Classe de aceleração	1,4 milhões	Nd
Ensino médio e profissionalizante	2,8 milhões	7,4
Ensino supletivo e educação de jovens e adultos	nd	4,5

Fonte: INEP/MEC E FNDE /MEC. Em R\$ em dez. de 2009.

Na tabela abaixo, percebemos uma das maiores questões da educação brasileira, o déficit, que ainda condiciona o sucesso educacional. O que indica o percentual do déficit educacional entre as crianças e adolescentes entre 0 a 17 anos, reafirmando se maior índice entre a primeira infância e entre os adolescentes, porém são condições diversas, na primeira infância apresentam uma ausência de oferta de serviços públicos que atendam a população, na adolescência as causas se diferem pelas condições de sobrevivência, saída da escola para

em ativos no Brasil e no exterior, formar poupança pública e financiar exclusivamente projetos nas áreas da previdência social, saúde e educação com recursos obtidos pela União na exploração de petróleo na camada Pré-Sal. O debate foi retomado em 2011 com o projeto de lei (PL 138/2011) em tramitação no Senado que retomaria a obrigatoriedade de 50% dos recursos do Pré-sal para educação.

³³ Não declarou.

ingressar no mercado de trabalho, ou a desmotivação acarretada por sucessivas reprovações. De acordo com o IPEA para sanar esse déficit seriam necessários o investimento total de R\$9.752. 904.788 (em 2009).

TABELA 3 – Déficit educacional no ano de 2009

Idade	Frequentam escola	População total	% frequência na escola	Não frequentam
4-5 anos	4.224.584	5.644.565	74,8	1.419.981
6-14	29.498.313	30.229.090	97,6	730.777
15- 17	8.859.571	10.399.3385	85,2	1.539.811
Totais	42.582.471	46.273.040	92,0	3.690.569

Fonte: PNAD/IBGE (população). Elaboração: IPEA.

O que confirmamos abaixo na tabela referente à distorção idade série³⁴, onde percebemos uma distorção desde os primeiros anos de escolaridade e a concentração da desigualdade entre os extremamente pobres, pobres e vulneráveis que concentram 86,4% dos alunos de 7 a 14 anos e de 69,1% dos alunos de 15 a 18.

TABELA 4 - Escolarização e distorção educacional por extrato de renda (2009)

Extrato	Tamanho médio da família (n° de pessoas)	Escolaridade			Distorção idade serie	
		14 a 64 anos			7 a 14 anos (em %)	15 a 18 anos (em %)
		Escolaridade media (em anos de estudo)	Analfabetos absolutos (em %)	Analfabetos absolutos ou funcionais (em %)		
Extremamente pobres	4,2	3,4	32,7	54,1	36,0	23,6
Pobres	4,6	4,3	24,6	43,9	30,7	20,7
Vulneráveis	2,7	9,3	3,4	10,6	19,7	16,0
Não pobres	2,8	9,5	2,3	8,9	8,2	8,8
Total	3,3	7,4	9,7	21,5	20,1	13,8

Fonte: Elaboração: IPEA

Observamos, também, que houve um crescimento considerável nos investimentos públicos quanto aos programas educacionais e os recursos disponíveis, o que determinou o

³⁴ Atualmente, as referências se dão na distorção idade/ano.

número no acesso de crianças e adolescentes, porém as desigualdades de oportunidade na educação ainda se apresenta enquanto desafio, por diversos fatores e por suas condições próprias das contradições do capital, o que não impede a capacidade de mobilização da sociedade civil na mudança da realidade educacional brasileira. Porém, não podemos esquecer que a sociedade é diversa e abriga projetos políticos contraditórios, o que exige dos movimentos de crianças e adolescentes maior clareza nas concepções políticas e ideológicas que exercem.

TABELA 5 – Programas e ações por níveis e modalidades e seus benefícios/beneficiários

Principais Programas/ Ações	Quantidade de benefícios concedidos	
	1991/ em milhões	2010/ em milhões
Programa Nacional de Alimentação Escolar-Aluno Atendidos	33, 2 milhões (1995) (140 dias)	47.0 milhões (200 dias)
Programa do Livro didático – livros adquiridos	80,2 milhões (1995)	110, 2 milhões
Transporte escolar – alunos transportados	nd	4,6 milhões
Caminho da escola – aquisição de veículos	nd	3,5 mil
Programa biblioteca na escola		10,3 milhões
Total	113,4	175.6 milhões

Fonte: INEP/MEC E FNDE /MEC.

Os dados acima expressam as mudanças implementadas no processo educacional brasileiro de ampliação ao acesso e nos investimentos públicos da política, no entanto mantendo as determinações de uma educação voltada à manutenção do capital e suas forças ideológicas de fortalecimento do sistema. A educação se expressa por uma política para além do direito ao acesso e a execução de políticas sociais, mas a possibilidade da massa de trabalhadores ao trabalho, por um lado e, por outro, determinam o valor do trabalho proporcionado pelo capitalista. O que percebemos na realidade é a de que os investimentos perpassam a formulação de mão de obra para o mercado e o refluxo de condições de emancipação da educação através das condições ideopolíticas inseridas desde a promulgação da LDB e reforçadas por condições de formação dos educadores e a própria estrutura formal em que se encontram as escolas, correspondendo

[...] ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à máquina produtiva em expansão do sistema do capital, como também gerar e transmitir um quadro de valores que *legitima* os interesses dominantes,

como se não pudesse haver nenhuma alternativa à gestão da sociedade, seja na forma “internalizada” (isto é, pelos indivíduos devidamente “educados” e aceitos) ou através de uma dominação estrutural e uma subordinação hierárquica e implacavelmente impostas (Mészáros, 2010, p. 35).

3.3.1.3 Saúde

A atenção de saúde à criança e adolescente está disposta no ECA desde sua concepção, com a proteção à vida, à gestante e à nutriz, garantindo atendimento gestacional gratuito e complementar e os dispositivos gerais de acompanhamento à criança, o direito à amamentação, às vacinas, acompanhamento médico da gravidez e por toda a infância e a primazia no atendimento.

As proposições da saúde passam por um processo de crise institucional e política, haja vista que seu caráter contributivo, fortemente alicerçado pelas grandes empresas de saúde complementar que, ao longo dos anos de 1990, tomaram o mercado, além das formas veladas de privatização dos serviços públicos de saúde, com o argumento de desburocratização das ações governamentais. A saúde expressa em maior grau a vinculação da política social com o mercado e o que pode proporcionar de concentração de lucros e riquezas.

O histórico da política de saúde tem, em seu interior, diversos processos estabelecidos, desde a ação filantrópica, herdeira de uma saúde baseada na assistência voluntária, passando por iniciativas de maior organização no início do século 20, com o advento da formação de uma camada de trabalhadores do setor cafeeiro. O marco deste processo se deu com a campanha higienista de Carlos Chagas e o contexto político ali apresentado, posteriormente entram em cena as primeiras iniciativas de articulação entre a previdência e a saúde através das Caixas de Pensões (CP), através da Lei Eloi Chaves. As CPs foram financiadas pelo governo central junto às empresas e trabalhadores, organizados de acordo com os pressupostos da contribuição entre as partes, com cobertura de saúde e previdência. As exigências impostas pela política eximiram o Estado de sua responsabilidade e excluiu a maior parte da população do direito a saúde.

A década de 1930 já se expressa de acordo com a dinâmica de uma sociedade industrializada, onde as contradições entre capital e trabalho se apresentam de forma mais complexas e o Estado se redefine de acordo com essas exigências, dando um suporte nas ações de enfrentamento às desigualdades de forma a conter as tensões sociais e a responder as demandas dos trabalhadores, através de políticas sociais.

Essa conjuntura representou um novo momento na estrutura do capital e do Estado, onde as respostas no campo das políticas sociais ultrapassaram os limites nacionais no corpo do Estado.

As questões sociais em geral e as de saúde em particular, já colocadas na década de 20, precisavam ser enfrentadas de forma mais sofisticada. Necessitavam transformarem-se em questão política, com a intervenção estatal e a criação de novos aparelhos que contemplassem, de algum modo, os assalariados urbanos, que se caracterizavam como sujeitos sociais importantes no cenário político nacional, em decorrência da nova dinâmica da acumulação. Este processo, sob o domínio do capital industrial, teve como características principais a aceleração da urbanização e a ampliação da massa trabalhadora, em precárias condições de higiene, saúde e habitação. (BRAVO, p.4).

No interior da política de saúde já estava inserida sua natureza privatista, privilegiando as organizações médicas e sinalizadas com a divisão sociotécnica do trabalho alavancada naquele período. A natureza empresarial da medicina já estava posta na possibilidade de empreender, junto ao Estado, a oferta de produtos, medicamentos e tecnologia. Correspondendo a uma das características do capitalismo tardio, reconfigurando as ações desempenhadas pelo Estado e exercendo a função de impulsionador de investimentos do capital.

Articulou em um único instituto as caixas de pensão, reforçando o caráter contributivo do direito à saúde, alijando a população fora do mercado de trabalho. A ditadura militar retirou este pressuposto universalizando o direito à saúde. Essa determinação tinha como princípio retirar dos trabalhadores sua função participativa e atribuindo somente a contributiva à previdência, além de ampliar as condições de mercantilização da saúde através da opção curativa e da construção de grandes empreendimentos.

A VIII Conferência Nacional de Saúde (CNS), realizada em 1986, realinhou as definições da política de saúde, através de ampla participação social. Esse processo priorizou a definição do reconhecimento da forma de organização da produção na sociedade e das desigualdades nela existentes que incidem sobre a saúde das pessoas.

O movimento sanitaria da década de 1980 não se definiu enquanto hegemônico, com a ascensão do projeto neoliberal sofre diretamente os ataques privatistas, ampliando sua capacidade mercadológica, recuperando as bases anteriores e ampliando junto à prestação de serviços aos trabalhadores, cooperativas médicas e de serviços e outras formas de expressão do capital.

Para garantir essas políticas junto à população infanto-juvenil e os determinantes das contradições apresentadas frente à legislação e a aplicação, nos referimos ao artigo 86 do Eca, que estabelece as formulações do enfrentamento das questões sociais em que “ A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”. O que compreendemos ser um dos fundamentos do SGD, a partir de 2006, terá um escopo próprio determinando as atribuições e responsabilidades dos entes federados e das esferas de poder, assim como da sociedade civil. Nesse sentido, iremos analisar, no próximo capítulo, as questões referentes ao SGD e o papel da sociedade civil no processo, sua interferência e viabilidade quanto ao fortalecimento das políticas a partir da resolução pertinente.

4 SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: redes e interlocuções para o fortalecimento.

A participação efetiva e a distinção política que a sociedade civil programa nos espaços institucionais e o resultado da ação junto aos direitos de crianças e adolescentes são os nossos desafios de análise neste capítulo. Buscando apreender a complexidade do SGD e os desafios da intervenção da sociedade civil, através das redes, fóruns e dos Conselhos de Direitos, inseridas no contexto da cidade de João Pessoa.

Nesse sentido, buscamos respostas no interior da dinâmica social e política, na perspectiva de compreender os impedimentos à implementação dos instrumentos de defesa de direitos e a participação da sociedade civil e, em contraponto, os ganhos percorridos no interior dos espaços institucionais de direitos, considerando as contradições em torno da cultura presente de democracia representativa e dos interesses econômicos privados.

A indicação das responsabilidades frente à criança e ao adolescente contidas no ECA, perpassa os princípios da proteção integral e na defesa de direitos em todas as esferas e se expressa ao longo do texto da legislação. Destaque para o artigo 4º que trata dos deveres da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público em assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos em todos os âmbitos da vida e o desenvolvimento social das crianças. Para a efetivação desses direitos, são interpostas, após o ECA, uma série de instrumentos normativos e a reformulação ou criação de órgãos nos três eixos contidos no SGD: defesa, promoção e controle.

Para fortalecer esses eixos e visando a realização dos direitos, há um chamamento da sociedade civil na participação e no controle social no interior do Estado com mecanismos diversos em cada esfera de poder e variantes em seus níveis.

Para compreender esse processo buscamos analisar diversos pontos e elementos que compõe a política de direitos de crianças e adolescentes a partir das concepções teórico metodológicas do SGD, considerando sua origem sistêmica e as concepções dos entrevistados nesse processo, de acordo com a realidade. O ponto chave do debate se faz em recorrência da RESOLUÇÃO Nº 113/2006 do CONANDA que “Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente” (Brasil, 2006). A resolução reafirma os pressupostos contidos no ECA de interdependência entre os níveis e esferas de poder, considerando as responsabilidades de cada ente federado e a interlocução entre eles. Há de se considerar os projetos políticos e interesses no interior do SGD e a interlocução entre os poder público e a sociedade civil e sua diversidade política. Considerando as correlações de forças estabelecidas pelas condições postas na realidade, nas relações entre a sociedade civil e a estrutura administrativa, burocrática e ideológica do Estado.

Esses elementos nos conduziram ao questionamento da opção dos movimentos sociais pela referência da via democrática e das lutas através do referencial de cidadania, regularam o potencial transformador e mobilizador dos movimentos sociais de crianças e adolescentes e atualmente qual o projeto político que os movem. Além disso, buscamos compreender através dos desafios as formas estratégicas de enfrentamento e a capacidade política dos sujeitos.

Na intenção de captar esses elementos a partir dos sujeitos entrevistados, perpassamos por diversas etapas, desde a escolha do campo de pesquisa, que nos propiciasse condições de melhor apreender os elementos, que nós de antemão experimentamos em nosso fazer profissional, mas agora com o saber científico de análise.

Nosso processo de pesquisa se deu a partir dos contatos estreitados por nossa experiência nos movimentos de criança e adolescente, permitindo uma percepção do processo de intervenção da sociedade civil junto aos espaços de participação política e dos elementos contraditórios das relações entre sociedade civil e poder público. Em alguns momentos, enquanto membro nas reuniões da rede local do Roger Varadouro e nas reuniões da REMAR, além da experiência em 2013 do encontro inter-redes, que articulou as redes de proteção dos municípios da grande João Pessoa e as redes locais.

Os procedimentos éticos da pesquisa foram respeitados e cumpridos as exigências, com a apreciação dos questionários, do projeto pesquisa, carta de anuência e o termo livre e esclarecido e outros requisitos exigidos pela Plataforma Brasil, cumprindo assim todos os tramites para que corresse de forma ética e garantisse a integridade e sigilo dos entrevistados.

A pesquisa procedeu de forma consensual, todos os entrevistados se propuseram a responder as questões apresentadas, as entrevistas foram gravadas, transcritas e reordenadas de acordo com a temática a ser apresentada. A metodologia utilizada foi a análise de conteúdo, por se apresentar mais adequada às necessidades de apreensão da realidade e as análises buscaram um suporte dialético, em uma concepção crítica, considerando as contradições de origem do capitalismo contemporâneo e a permanência dessas contradições no interior das questões apresentadas nesta pesquisa.

Além disso, buscamos demonstrar a apreensão do real a partir de tabelas e figuras, no sentido de conceder maior expressão da realidade.

4.1 O CAMPO DE PESQUISA

Para que possamos apreender os elementos advindos da realidade priorizamos o estudo a partir dos sujeitos que compõe o SGD, no âmbito do controle, a partir das redes de proteção social e redes locais identificadas nos bairros de João Pessoa, articuladas pela REMAR, reconhecendo sua capacidade de articulação com os outros eixos do sistema: defesa e promoção de direitos de crianças e adolescentes. Além disso, consideramos o Fórum DCA enquanto expoente da defesa dos direitos das crianças e adolescentes e seu caráter representativo de composição exclusiva de organizações da sociedade civil. Os dois principais conselhos de defesa de direitos, o CMDCA e o CEDCA, órgãos responsáveis pela articulação e monitoramento do SGD no estado e na capital estão considerados na pesquisa por sua relevância institucional na política da criança e do adolescente.

Para compreender o papel dessas organizações na defesa de direitos de crianças e adolescentes, iremos utilizar a fala dos sujeitos visando relacionar o entendimento das normas estabelecidas e a positividade dos direitos em sua real implantação, também buscamos apreender suas indagações acerca da participação da sociedade civil no SGD e suas interpelações. Os sujeitos apresentados irão descrever os componentes da participação política da sociedade civil no fortalecimento do SGD e nos fornecer as condições de análise da pesquisa.

Privilegiamos as redes locais compreendendo que as mesmas possuem capacidade de articulação local frente às organizações de atendimento no território onde se dão as violações de direitos de crianças e adolescentes e seus familiares considerando as articulações no município numa ação de intervenção local e articulação com outros membros no município a exemplo da REMAR.

4.1.1 Remar

Inicialmente, caracterizaremos a formação da REMAR, sua importância na proposta de ação em rede e a sua configuração junto aos mecanismos de participação da sociedade civil, compreendendo seu papel fundamental na articulação do SGD, considerando as redes, os Conselhos e o Fórum DCA enquanto parte integrante do fortalecimento do SGD.

A representação no corpo da REMAR se dá pela indicação de representantes de cada segmento das organizações do poder público e da sociedade civil, de acordo com suas responsabilidades, através de uma comissão gestora com agenda definida através do planejamento anual e distribuindo para cada membro demandas e responsabilidades no corpo da rede para seu funcionamento, de acordo com o quadro abaixo.

QUADRO I- Membros do SGD integrantes da REMAR

Área de abrangência MUNICÍPIOS	REPRESENTAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES conselhos/ fóruns
Organizações presentes nos municípios de: João Pessoa, Cabedelo, Bayeux, Santa Rita, Sapé, Cruz do Espírito Santo e Lucena.	Aldeias Infantis SOS-PB - Casa Pequeno Davi - Centro de Defesa dos Direitos Humanos Oscar Romero - CEDHOR - Comissão Intermunicipal de Protagonismo da Remar - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de João Pessoa - CMDCA/JP - Conselhos Tutelares - Cts - Coordenadoria da Infância e da Juventude do Tribunal de Justiça - COINJU/TJ - Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - Fórum DCA/PB - Fórum Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente na Paraíba - FEPETI - Fundação de Desenvolvimento da Criança e do Adolescente (FUNDAC) - Grupo de Trabalho "Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes" do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da Universidade Federal da Paraíba - GT/NCDH/UFPB - Pastoral do Menor - PAMEN - Projeto Beira da Linha - PBL - Secretaria de Desenvolvimento Social de João Pessoa - SEDES - Secretaria Municipal de Educação de João Pessoa - SEDEC- - Secretaria Municipal de Saúde de João Pessoa - SMS - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano - SEDH - Rede de Proteção Integral às Crianças, Adolescentes e Famílias de Bayeux

	<ul style="list-style-type: none"> - Rede de Proteção Integral às Crianças, Adolescentes e Famílias de Lucena - Rede de Proteção Integral às Crianças, Adolescentes e Famílias de Santa Rita - Rede Crer Ser: Rede de Proteção Integral às Crianças, Adolescentes e Famílias do Cristo - Rangel - Rede Pela Paz - Rede de Proteção Integral às Crianças, Adolescentes e Famílias do Alto do Mateus.
--	---

Fonte: Elaboração própria.

O histórico da REMAR está diretamente ligada ao enfrentamentos às condições de vulnerabilidade de crianças e adolescentes em João Pessoa e nasceu das demandas postas na sociedade. O novo milênio trouxe um aumento significativo no número de criança e adolescente em situação de Rua, em João Pessoa³⁵, ampliando a visibilidade da problemática apresentada pela ausência de proteção da família da sociedade e do Estado. De acordo com os dados divulgados pela Campanha Criança Não é de Rua³⁶ o número de crianças em situação de rua eram de 348, 335 em 2000 e de 1.333 em 2003. O mesmo documento aponta os espaços de maior concentração dessas crianças em 15 locais da cidade sendo 43% encontrava-se em mercados e feiras livres, 23,7% em logradouros públicos e 19,4% em calçadas e pontos comerciais.

No ano de 2001, foi iniciado pela prefeitura da capital o Programa Escola Vai a Rua, com o objetivo de acompanhar as crianças e adolescentes que perderam o vínculo com a escola formal e com suas famílias, com o objetivo do retorno à escola e para isso utilizavam como estratégia o espaço da rua e como base de apoio e referência à Escola Margarida Pereira da Silva que funcionou no modelo itinerante na rua, de 2001 a 2004³⁷.

Essa experiência teve o apoio do UNICEF que fomentou a articulação entre as organizações do poder público e da sociedade civil, na perspectiva da garantia do direito integral de crianças e adolescentes. A articulação das diversas entidades suscitou a necessidade de um corpo próprio identificado enquanto rede, para dar o apoio organizativo para as futuras iniciativas de intervenção junto ao poder público. Nesse momento, gostaríamos de destacar a participação dos precursores da Remar, Inês Eunice, na época coordenadora da Pamen; Lorenzo Delaine, educador do Projeto Beira da Linha e da Escola Margarida Pereira da Silva; Telmari, coordenadora da escola Margarida Pereira da Silva; Josenir Dias Correia, educadora; Wilma Correia, assessora técnica; Rosinete Veloso

³⁵ A condição já existia porem se tornou mais visível e complexa com a presença das crianças principalmente no perímetro central da cidade.

³⁶ Campanha Nacional de Enfrentamento à Situação de Moradia nas Ruas de Crianças e Adolescentes, parte da ação de mobilização nacional em Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes em Situação de Moradia nas Ruas.

³⁷ Atualmente a proposta foi incluída no reordenamento da política de assistência social e funciona na perspectiva intersetorial, com ações do programa Ruartes e do acolhimento institucional na política da proteção social básica.

coordenadora da PaMen; Joelma Oliveira, assessora de comunicação; Ana Gusmão, do projeto Beira da Linha e a representação da Casa Pequeno Davi;

Nesse processo, nasce, em 2003 a REMAR³⁸. Após diversos momentos formativos a rede foi instituída e formuladas suas ações de enfrentamento frente às condições de vulnerabilidade de crianças e adolescentes, através do plano de prevenção à situação de rua com as crianças e familiares atendidos pelas organizações parceiras, a partir das linhas de base³⁹.

Ao longo dos anos a Remar se rearticulou e se reformulou a partir de um conjunto de ações e reafirmando sua missão em

[...] favorecer a articulação, a mobilização e a integração dos diversos atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente e de suas famílias em vulnerabilidade social na área metropolitana de João Pessoa, em vista à realização da política de proteção integral prevista no estatuto da Criança e do Adolescente (REMAR, CARTILHA, 2009, p. 12).

Atualmente, a REMAR se organiza em rede com mais de 40 organizações nas áreas de educação e cultura, assistência social, saúde e exigibilidade de direitos. A atuação conjunta dessas organizações e o próprio trabalho de articulação são realizados de forma compartilhada com uma comissão gestora, formada por 15 entidades da sociedade civil e instituições do poder público, a partir dos eixos de mobilização e articulação política; protagonismo infanto-juvenil; convivência familiar e comunitária; formação; monitoramento e avaliação; comunicação e produção de conhecimentos.

A visão geral do processo de articulação da REMAR se dá em consonância com os momentos de representação política no monitoramento das ações de cada membro da rede e das ações desenvolvidas de acordo com seu planejamento estratégico, configurado pelos eixos de atuação.

³⁸ Em alusão a Margarida Pereira da Silva, que faleceu em 2000, defensora de direitos de crianças e adolescentes.

³⁹ Metodologia utilizada pelo UNICEF no monitoramento sócio-familiar de famílias de crianças e adolescentes em situação de risco.

FIGURA IV- Organização interna - REMAR



Fonte: REMAR

A atuação do tema das redes junto a Remar foi fomentada pelo UNICEF na perspectiva de resolutividade das demandas apresentadas na violação de direitos de crianças e adolescentes. Ao longo do processo foi se constituindo em elaborações próprias, de acordo com a orientação de assessoria para debater o tema e a contribuição do corpo da rede. No depoimento da coordenadora, na publicação de divulgação da rede, ela expõe o entendimento sobre o tema:

[...] João Pessoa tinha muitas entidades, pessoas envolvidas na área da criança e do adolescente, mas trabalhavam isoladamente, cada um no seu espaço geográfico. E com a rede, essa provocação ajudou bastante a ter um espaço onde todos estávamos juntos, conhecendo a realidade do outro, articulando, congregando esforços, enfim, eu acho que a rede provoca isso [...] (REMAR, CARTILHA, 2009, p. 11).

A rede se estendeu para outros municípios da região metropolitana da capital e ampliou a atuação na articulação dos atores do SGD, na organização de novas redes, na formulação de políticas públicas e no fortalecimento dos espaços de participação institucional. Alguns pontos apresentam destaque na concepção de rede da REMAR e nas orientações metodológicas que visam à orientação da formulação de rede voltada para os princípios que a regem, a metodologia e as etapas de trabalho.

Em um período teve grupo de trabalho que atuava mais direto com amostra em escolas, em João Pessoa e Lucena em um processo mais constante. Naquele período pensamos que nossa missão fosse o monitoramento das políticas públicas, mas é muito difícil, a questão orçamentária, sem ver isso para monitorar os recursos. Atualmente a dinâmica são as 22 propostas enquanto uma forma de sistematizar e monitorar. Foi assinado pelos gestores. (REMAR, informação verbal, 2012).

Nosso foco de análise se baseou na capacidade de articulação entre a REMAR e as redes locais de proteção de crianças e adolescentes e a capacidade de interação entre o âmbito local e municipal na defesa de direitos.

Nas articulações existentes em torno da REMAR, as redes locais expressam o seu modo próprio de organização e capacidade de articulação das referências e serviços locais e os interesses comuns que agregam os parceiros. Suas bases perpassam a capacidade de mobilização entre membros de uma mesma comunidade, delimitado no território e que possam discutir e responder as demandas e as situações de âmbito local. O referencial das redes locais tem como base as relações entre os sujeitos e o poder que as instituições /organizações exercem na comunidade, transformando as condições da realidade a partir dessas relações. A incidência política e a resolutividade dos problemas locais expressam maior ou menor grau de interferência das redes junto aos demandatários das políticas.

As referências de implantação das redes locais se relacionam com as políticas sociais, principalmente os equipamentos de políticas de assistência social e educação, com vistas à intervenção na pobreza; no enfrentamento a situações de violência e na inserção das crianças e adolescentes e seus familiares nas políticas públicas, em serviços e equipamentos comunitários; a vigilância sócioassistencial e o fortalecimento dos laços de pertencimento da comunidade, através das ONGs e dos equipamentos de políticas públicas inseridas localmente.

As redes de proteção de crianças e adolescentes se configuram a partir do SGD, com caráter institucional na defesa de direitos, condição específica no interior do SGD e

referencial de monitoramento e funcionamento junto ao CMDCA⁴⁰. A rede de proteção tem como pressuposto articular as entidades e instituições que atuam na defesa de direitos a partir das políticas de assistência social e suas complexidades e referencial na garantia de acesso às demais políticas. A relação entre a rede de proteção e as redes locais permite maior articulação e capacidade de intervenção nas demandas das crianças e adolescentes e seus familiares a partir das temáticas de maior violação de direitos de crianças e adolescentes, como a violência sexual, trabalho infantil, convivência familiar e comunitária, acesso à educação de qualidade, crianças com deficiência e outros. Essas proposições estão em constante movimento e articulação com outras esferas da sociedade e do Estado, de acordo com os instrumentos de direitos.

4.1.2 Fórum DCA

Gostaríamos de destacar o papel do Fórum DCA no processo de mobilização voltados para a garantia de direitos de crianças e adolescentes, como fundamental na formulação do ECA, a partir da iniciativa de várias organizações da sociedade civil que lutavam em defesa dos direitos de crianças e adolescentes em um contexto de democratização do país, esse processo foi fundamental para a instalação de um Fórum Nacional Permanente de Entidades Não governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA). Esse processo foi dado por vários momentos de articulação de diversos segmentos organizados de defesa da criança e do adolescente, onde se destacam os principais momentos:

- I Assembleia Nacional do Fórum DCA (início da articulação);
- Campanhas “Criança Constituinte” e “Criança - Prioridade Nacional”;
- Criação da Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente formada por dirigentes municipais;
- Fórum DCA torna-se o principal articulador da ampla mobilização social pela inclusão da emenda pelos direitos da criança e do adolescente na Constituição Federal;
- Promulgação da nova Constituição Federal, com uma nova ótica dos direitos da criança e do adolescente (artigo 227).

Atualmente, o Fórum Nacional DCA voltou-se para as ações de fortalecimentos das propostas do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em consonância com o

⁴⁰ Os CMDCA são responsáveis para articular e monitorar as redes de proteção da criança e do adolescente que são compostas por organizações da sociedade civil e instituições públicas representados pelas três esferas de poder.

III PNDH, para o fortalecimento das ações em rede, as voltadas para o protagonismo adolescente, formação em políticas públicas e acompanhamento dos indicadores sociais.

A organização do Fórum DCA tem como princípio a organização nos estados da federação com representação de “aproximadamente mil entidades, entre organizações filiadas, Fóruns e Frentes Estaduais (com suas ONGs filiadas)”.

O Fórum DCA é um espaço democrático da sociedade civil dedicado à articulação e mobilização, sem distinções religiosas, raciais, ideológicas ou partidárias, e aberto à cooperação com instituições nacionais e internacionais (FÓRUM NACIONAL DCA – CARTILHA, 2012).

Na Paraíba, o Fórum DCA está organizado em caráter estadual e subdividido em regiões: litoral, sertão e tem diversificado suas ações de articulação e mobilização das entidades não governamentais e principalmente tem maior expressão no protagonismo infanto-juvenil e das principais ações de mobilização para criação da frente parlamentar junto aos movimentos de criança e adolescente no município e no estado.

O FDCA é uma articulação de movimentos sociais, ONGs e organizações da sociedade civil, todas no âmbito da sociedade civil. (Entrevistado 4)

O FDCA é uma articulação de entidades, a visão da sociedade civil (nas redes), fórum de discussão, deliberativo, compõe as redes. Sua importância, tem significado de liberdade de buscar apoio, projetos de crescimento, aponta necessidades dos poderes que tem de tomar decisões. (Entrevistado 4)

O exemplo dessa liberdade foi à elaboração de manifesto apresentado frente às condições adversas do que prevê o ECA, em entidades de atendimento no município de Mamanguape, apresentada enquanto referência de trabalho com “menores”, mas que não se adequam ao ECA, no internamento de crianças e adolescentes em condição de rua, pela falta de políticas públicas adequadas de acesso às crianças e às famílias.

Sua intervenção atual passa por um momento de refluxo na articulação junto às entidades. Desde sua fundação o Fórum DCA recebeu de entidades parceiras apoio financeiro e institucional para o seu funcionamento, porém atualmente se organiza a partir da relação estabelecida com outras organizações, sem sede e recursos próprios, somente com o apoio pontual do Fórum Nacional DCA. Além disso, tem passado por um processo de desmobilização das organizações participantes, tem se ressentido do número de organizações em seu interior, repercutindo nas ações do FDCA.

A representatividade através das organizações e da REMAR, se diluiu. Necessário fazer a leitura do contexto, partir do estado, do município, do mundo, espaço de diálogo. Qual a razão do Fórum hoje? Há uma crise

existencial no Fórum DCA e isso precisa se posicionar, falar, é preciso dizer. [...] fazer documento, que se manifeste. (entrevistado 4)

O caráter dos fóruns expressa seu significado autônomo e de construção coletiva de sua representatividade. Fórum enquanto espaço de debate, articulação para debates com uma mesma finalidade, enquanto expressão de caráter político na dinâmica das relações expressas na sociedade.

O FDCA é uma articulação de entidades, a visão da sociedade civil (nas redes), fórum de discussão deliberativo que compõe as redes. Sua importância, tem significado de liberdade de buscar apoio, projetos de crescimento e aponta necessidades dos poderes que tem de tomar decisões. (entrevistado 4).

4.1.3 Caracterização dos Entrevistados

Foram realizadas oito (8) entrevistas com: um (1) representantes da REMAR, dois (2) representantes da rede local dos bairros do Alto do Mateus e Roger, um (1) representante do CMDCA, três (3) representantes do CEDCA, e um (1) representante do Fórum DCA, no município de João Pessoa. Foi considerada a escolha dos entrevistados de acordo com a participação na REMAR, através de contato com a organização e a disponibilidade de participação da entrevista. Ainda, foi solicitado que a organização, rede ou conselho indicasse seu representante para participar da pesquisa de forma livre. Inicialmente iremos apresentar a localização das organizações no município de João Pessoa, suas características geopolíticas e, posteriormente, as características dos sujeitos entrevistados.

QUADRO II - Representação dos entrevistados

Organização	Abrangência	Referencia	Representação
Rede de proteção	Municipal	Articulação no âmbito dos três poderes e da sociedade civil	Sociedade civil (REMAR)
Rede Paz	Bairro do Alto do Mateus	Organizações da sociedade civil e instituições públicas.	Sociedade civil (Projeto Beira da Linha)
Rede de proteção Roger e Varadouro	Bairro Roger e Varadouro	Organizações da sociedade civil e instituições públicas.	Sociedade civil (Infância E Adolescência Missionária)
Conselho municipal de direitos da criança e do adolescente	Municipal	Representação governamental e não governamental	Sociedade civil Poder público
Conselho estadual de direitos da criança e do adolescente	Estadual	Representação governamental e não governamental	Sociedade civil Poder público
FÓRUM DCA	Regional	Órgão autônomo da sociedade civil	Pastoral do Menor

Fonte: Elaboração própria.

4.1.3.1 Localização espacial dos sujeitos da pesquisa

A REMAR agrega diversos sujeitos políticos governamentais e não governamentais, que atuam na área de infância e juventude na grande João Pessoa, e os representantes da sociedade civil nos organismos dos Conselhos de Direito do Município de João Pessoa-CMDCA e o Conselho Estadual- CEDCA, as redes locais e o Fórum DCA.

O destaque ao município de João Pessoa se deu por sua característica de agregador das demandas do estado e por sua condição geopolítica de capital, não desconsiderando as ações da sociedade civil dispostas em todo o estado.

As características da cidade de João Pessoa configuram os desafios de enfrentamento das questões sociais e as vulnerabilidades da população em situação de pobreza, nas questões presentes em seu cotidiano, como o desemprego, a baixa remuneração, o trabalho precário e toda sorte de dificuldades apresentadas. Não é o nosso objetivo realizar uma análise dessas condições sociais da população, porém condiciona-se seu enfrentamento a uma realidade presente que contem elementos fundamentais para a compreensão das condições sociais da cidade de João Pessoa.

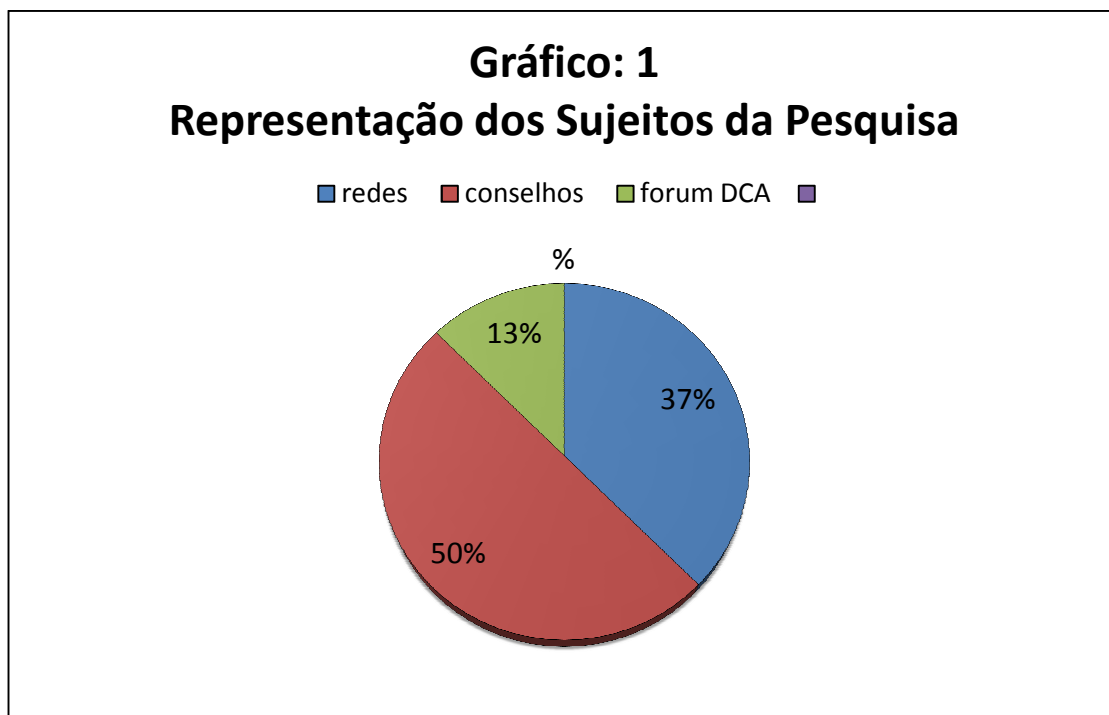
A evolução espacial de João Pessoa reflete o contexto geopolítico, econômico e social, típico do processo de expansão do capital nos países dependentes. A dinâmica da urbanização nacional, iniciada nos meados do século XIX gerou a divisão social do trabalho entre o Nordeste e o Sudeste e, conseqüentemente, espaços econômicos diferenciados e desiguais. O Nordeste passou a exercer funções secundárias decorrentes da desarticulação da produção agrária, em termos nacionais. [...]. O Sudeste, demarcando o caráter dual no processo brasileiro de desenvolvimento econômico, concentrou a produção industrial. Essa dualidade se expressa pelos processos de proletarianização e pecuarização dos campos, a expulsão e expropriação de seus trabalhadores para as cidades, favorecendo as migrações, transformando o Nordeste em fornecedor de mão de obra ou reserva de força de trabalho (RODRIGUEZ *apud* JOÃO PESSOA, 2009, p. 34).

4.1.3.2 Caracterização dos Sujeitos da Pesquisa

Para compreensão da localização dos bairros dos entrevistados das redes locais, buscamos sua representação espacial em João Pessoa. O município possui uma população de 723.515 e para o ano de 2014 esta estimada uma população em torno de 780.738 habitantes. Atualmente é composto por 69 bairros em uma área total de 211,475 km², dividido em 14 regiões administrativas dispostas nas regiões Norte, Oeste, Sul e Leste. Os bairros em que realizamos a pesquisa se encontram na divisa das regiões norte e oeste.

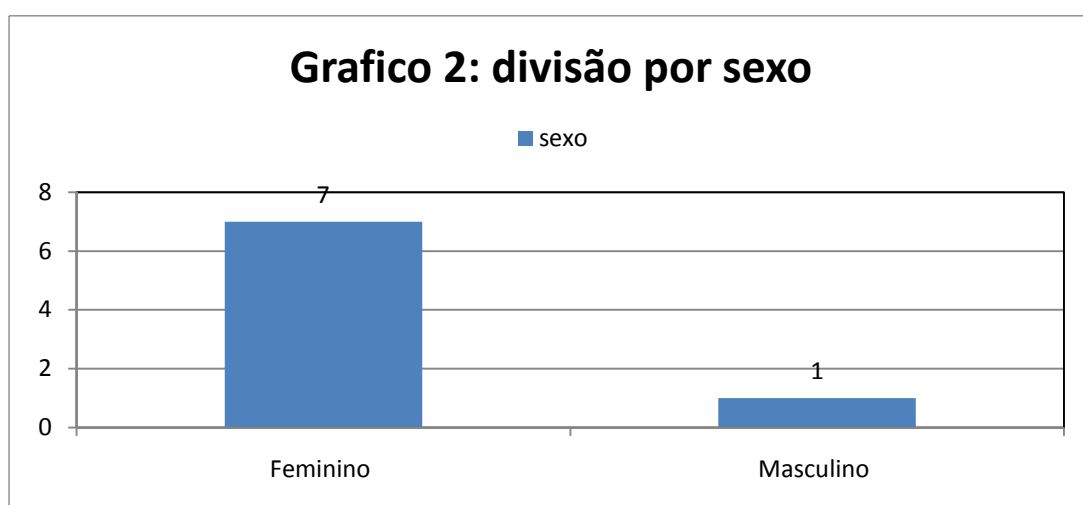
Para melhor compreensão dos sujeitos que compõem a pesquisa, buscamos caracteriza-los a partir do recorte de sexo, função que desempenham na rede, formação profissional, as relações de trabalho com a organização e o tempo de participação na rede.

Sendo assim distribuídos, dos 8 entrevistados, 3 estão em redes locais, 4 participam de conselhos e 1 representante do Fórum DCA:



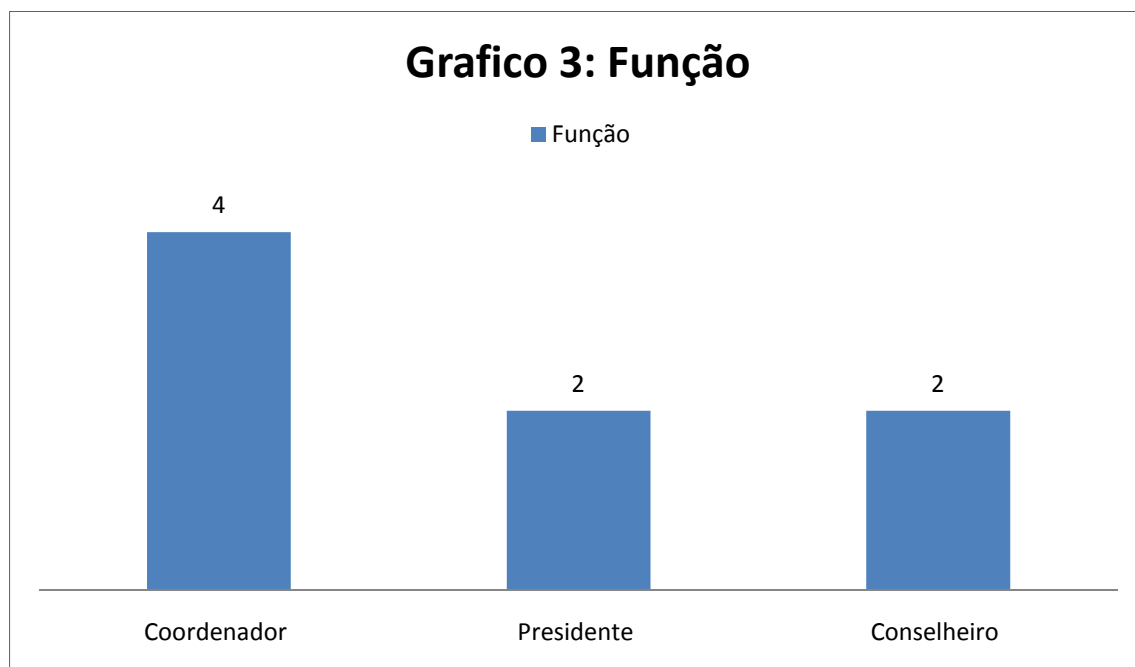
Fonte: Elaboração própria.

Dos entrevistados, sete são do sexo feminino e um do sexo masculino, considerando a diversidade de gênero foi perguntado a cada entrevistado o seu sexo.



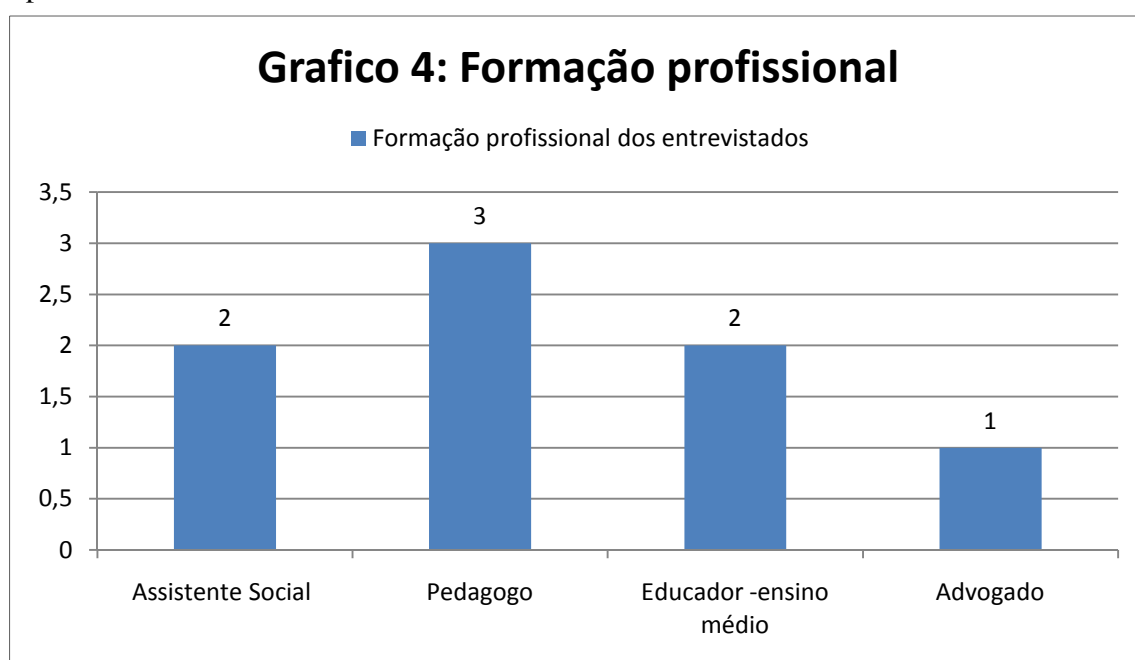
Fonte: Elaboração própria.

Dos entrevistados perguntados sobre a função que desempenham nas redes e conselhos, quatro são coordenadores das organizações, dois são presidentes de conselhos e dois são conselheiros membros, com função nas comissões.



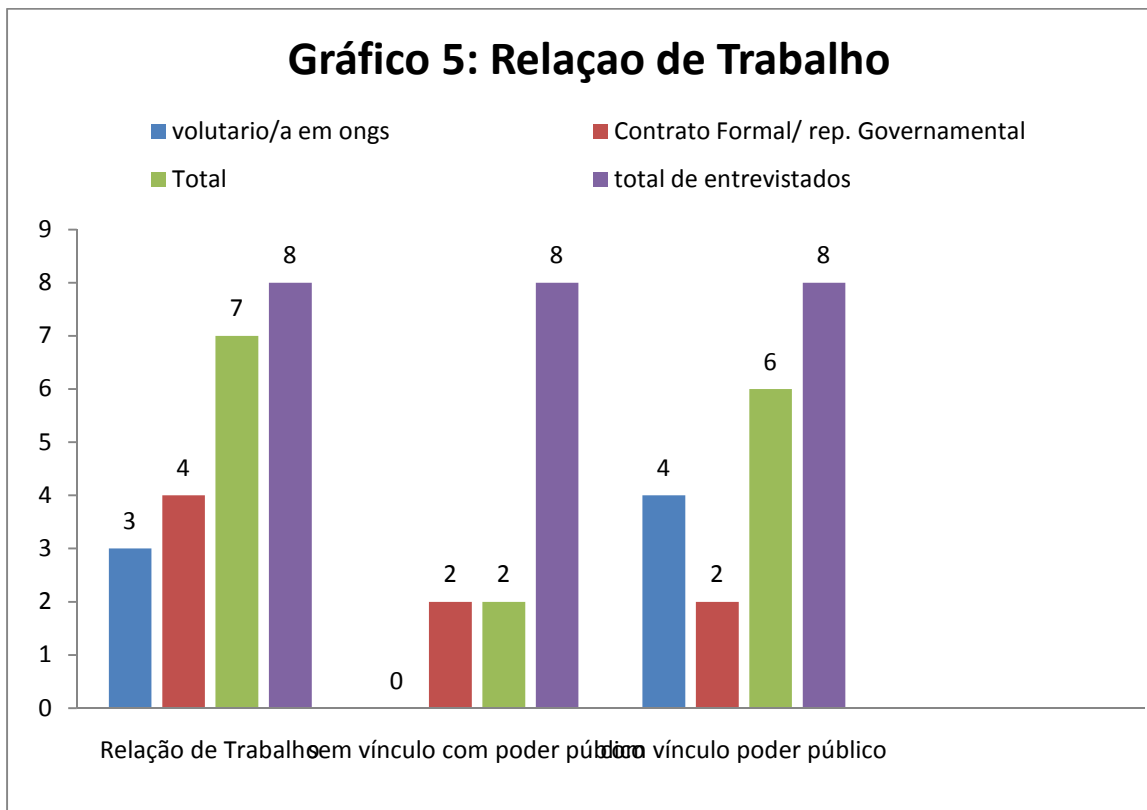
Fonte: Elaboração própria.

A formação profissional dos entrevistados, seis tem curso superior completo, sendo dois assistentes sociais, três são pedagogos, um é advogado e dois não possuem curso superior completo.



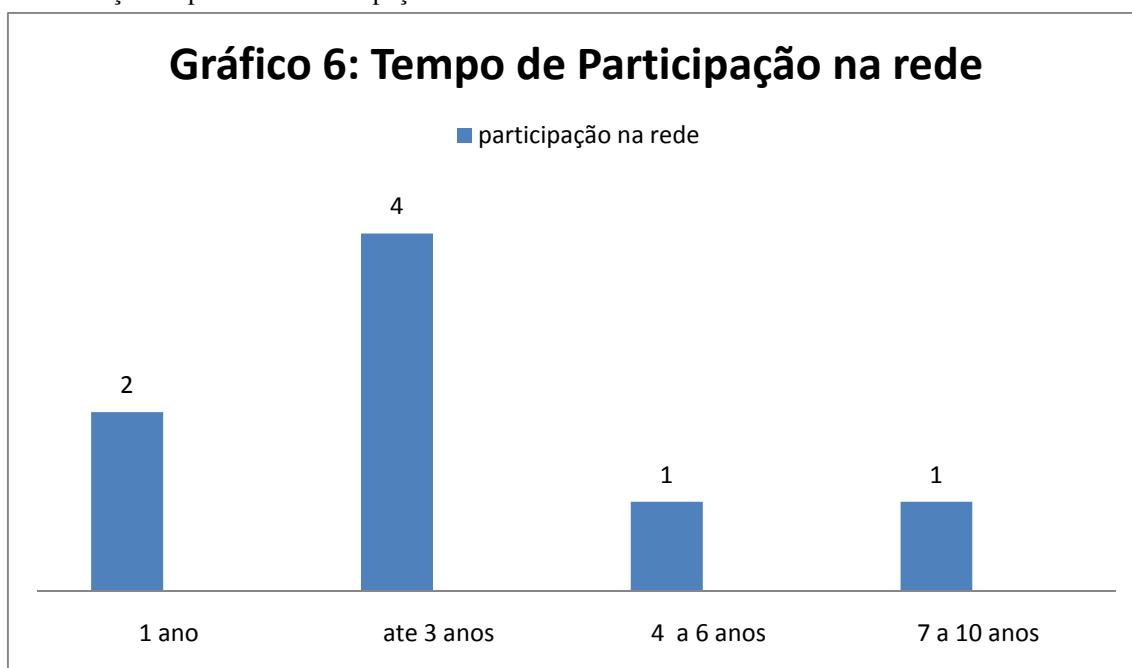
Fonte: Elaboração própria.

Dos oito entrevistados, segundo a relação de trabalho que desempenham nas organizações não governamentais de origem, quatro são voluntários: desses, três possuem relação de trabalho com o poder público, sendo dois com cargo de confiança, um prestador de serviço e um aposentado/a; dois possuem relação formal com a organização não governamental e 2 são representações governamentais.



Fonte: Elaboração própria.

Dos representantes da rede, quatro possuem tempo de participação na rede de até 3 anos, dois estão há 3 anos, um entre 4 e 6 anos e apenas um está a mais de 10 anos a frente da organização. O que demonstra o fluxo de renovação de pessoas nesses espaços.



4.2 PRINCÍPIOS DO SGD: o que diz a norma e os entrevistados

A proposta de garantir direitos de crianças e adolescentes, com base em organização em sistema, foi apontada, segundo Baptista (2012), por Wanderlino Nogueira, no III Encontro Nacional da Rede de Centros de Defesa, realizado em Recife, em 1992. Sua proposta se baseou em ordenar um Sistema Integrado de Garantia de Direitos, que permitiria pontuar a especificidade das políticas públicas e a garantia de direitos da infância com a intenção da integralidade das ações, de forma a articular todas as iniciativas voltadas para infância e juventude, através de políticas públicas, acesso à justiça, atendimento de suas necessidades, defesa e proteção de direitos.

Frente à diversidade de provisões que propõe o ECA, coloca-se em cheque o trânsito dos responsáveis pela proteção social e as responsabilidades entre os poderes. Essas questões perpassam princípios de ordem econômica, social e política e pressupõem a participação democrática quanto à inserção da sociedade civil. Justifica-se, então, articular esses elementos e propor um sistema integrado.

Essa perspectiva encontra-se no interior da política da criança e do adolescente quando interpõe a necessidade de um sistema articulado, previsto no ECA, no artigo 86, em que o atendimento dependerá de uma ação articulada de entidades do poder público e da sociedade civil, e nos artigos 87 e 88, expõem as linhas gerais dessa ação. O ECA pressupõe que para efetivar a proteção integral às crianças seriam necessárias a concretização da descentralização político-administrativa e a consequente municipalização, contando com a participação da sociedade na elaboração e execução das políticas públicas.

A proposta se materializou com a Resolução⁴¹ N° 113, de 2006, do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), estabelecendo parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) das Crianças e Adolescentes, direcionados à efetivação dos direitos sociais e das políticas públicas, voltados para a participação articulada entre a sociedade e o Estado nas três instâncias e esferas de poder, através de redes de proteção social e dos espaços de participação institucional: conselhos de gestão e de direitos; mecanismos próprios da sociedade, de formulação e pressão popular, através de suas redes, fóruns e articulações e do controle social.

⁴¹ Ato normativo com efeitos internos ao órgão que a criou ou a outros órgãos subordinados, podendo em raras hipóteses ter efeitos externos. É ato sempre subordinado à Lei e à Constituição Federal.

As bases de um sistema nacional integrado incorporaram a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança⁴², que em seus pressupostos reconhecem e asseguram os direitos humanos específicos de crianças, dando materialidade jurídica, à doutrina da proteção integral, estabelecendo aos Estados Partes as responsabilidades pela efetivação de tais direitos.

O SGD enquanto norma traz em seu interior os parâmetros operacionais necessários à garantia dos direitos das crianças em todos os níveis e esferas de poder, pressupondo um sistema integrado, articulado em ações complexas em rede e com a participação da sociedade civil enquanto sujeito formulador e no controle social. Cabe aos responsáveis a compreensão do sentido da proteção integral das crianças e o significado desses princípios e a articulação entre seus membros.

Na fala do entrevistado podemos perceber sua importância em relação às organizações:

O SGD é de controle social em todas as instancias, como a nossa bandeira maior é o direito da criança e do adolescente, é assegurar isso que eles possam ter seus direitos como primeira instancia (Entrevistado 7).

Os desafios contidos perpassam pelas definições de uma complexidade de instituições e organismos que se destinam à proteção da infância, que trazem em seu interior uma cultura política de diversas bases que configuram a estrutura de Estado, onde fluem questões da ordem econômica, política e cultural que refletem diretamente em seu desempenho.

O próprio nome já diz que tem um Sistema de Garantia de Direitos, então são várias organizações que se dizem não governamentais, tem as governamentais nessa grande malha nessa grande rede de proteção, a gente tira isso pelo próprio conselho tutelar que faz parte dessa rede de garantias de direito os fóruns os CMDCAS da vida, então faz parte desse sistema de garantia de direitos. O nome dá uma sensação de fortaleza, mais na prática é muito frágil esse sistema porque para mim de fato é um sistema que envolve tantos atores tantas pessoas tantas organizações que lutam que defendem que trabalham e que poderiam estar fortificando tudo isso mais parece que a coisa aparentemente não está fazendo ainda o seu papel só seu pedaço. Então é um sistema que não é forte quando a gente está dentro percebe que ele não é forte, ele é muito frágil (Entrevistado 5).

O SGD de acordo com os representantes das redes apresenta as condições de funcionamento na atualidade de exercício democrático, porém expressam as dificuldades em

⁴² Resolução n ° L.44 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989. Ratificada pelo Brasil, em 20 de setembro de 1990.

seu interior, expondo as referências individuais da responsabilidade de funcionamento, onde o sistema se apresenta enquanto:

Engrenagem que deveria funcionar mais acoplada, o pivô deveria ter mais isso, aí a engrenagem andando, mais às vezes por falta de recursos, por falta de compromisso [...], você indica uma pessoa para participar daquele espaço de garantia e a pessoa não tem autonomia de definir o que pensa. Precisa-se fazer uma busca ativa que tem momentos que é necessário, ele precisa trabalhar em rede (o poder público e sociedade civil), o sistema de garantia é uma grande rede de entidades governamentais e não governamentais para poder atingir o nosso foco (Entrevistado 1).

Descrito como uma utopia, passos para se aproximar um mundo fragmentado entre si, é um desafio. Ao redor de temas, as pessoas criam um diálogo (Entrevistado 2).

Em outra fala, complemento da anterior, demonstra a responsabilização das representações nos espaços de participação e da organização administrativa da gestão e dos poderes, pelo não funcionamento do SGD adequando àquilo que propõe:

SGD a interface é a intersetorialidade, cada um dentro de seu eixo, falta compreensão dos atores, discutem nos espaços; se depara com algumas instituições e na operacionalização a falta compromete [...] o que fragmenta o SGD. Sobretudo o judiciário, falta juiz, promotor, sabem da fragmentação, um promotor para tudo. Sobrecarregam o CRAS, o CT, na perspectiva do cumpria-se. O uso dos profissionais para prestar depoimento no processo, junto com juiz e o adolescente. A maior fragilidade se resume a assistência social, a educação e saúde é outro mundo (Entrevistado 8).

E fundamentam a realização do SGD, além de expressar o conteúdo de seu paradigma e a necessidade de exercer junto aos órgãos uma elaboração teórica e um acompanhamento técnico, através de instrumentos próprios de forma constante e sistemática:

(O Fórum DCA) É uma organização que de forma articulada deveria se comunicar, com varias organizações, articular para garantir políticas publicas de crianças e adolescentes, para garantia dessas políticas. Vários atores deforma circular, vivenciando. Porém há uma fragmentação do sistema, a funcionalidade. Não há uma referência e contra referência – não se sabe o resultado do encaminhamento. Da justiça não sabe, o mesmo caso se repete muito dentro da rede. a rede de proteção sua funcionalidade. O processo de formação entre esses pares.

Fala-se em um conceito, mais do que isso, quero falar não só do documento que orienta na sua articulação, para efetivação desse direito, a rede não esta articulada. Visibilidade da articulação em rede a partir do dialogo entre as redes de proteção, estudo de caso mais fortes, mais emblemáticos, ‘A política’ – e seja acompanhado pelos atores. O Plano Decenal – não é mais um plano, mas todos fazem parte do Plano Decenal. O exercício da

intersetorialidade, as secretarias, os parceiros (no caso da sociedade civil que assume) responsabilidade que não é dela na execução da política, mais de mobilização, executar é o governo no seu contexto de direitos.

Nesses vários planos, diagnóstico para entender como estão pensadas as necessidades das crianças e adolescentes, qual a maior violação, negligência, que a ação que é realizada – a matricialidade- utilização do CRAS para sair dessas violações (Entrevistado 4).

O que expõe que a norma, nos termos da CF, não garante um discurso e prática comuns em todas as esferas do Estado e da sociedade, o que requer, de acordo com a dinâmica das organizações sociais, maior participação e responsabilidade na consolidação dos direitos infanto-juvenis. Considerando que em seu interior há expressões de prática e ou discurso de diversas vertentes, trazendo pressupostos superados juridicamente e revestida de uma prática protetiva.

O SGD comporta todos os órgãos que promovem o controle definindo a política, tem importância quando desempenham os eixos defesa e controle, mas não consegue chegar à promoção. Tripé que não se equilibra. (Entrevistado 3).

4.2.1 Fundamento do SGD

Gostaríamos de destacar as origens dos conceitos que orientam o SGD, considerando sua organização articulada e a representação de cada organismo, de acordo com a função e a responsabilidade de cada órgão. A marca das políticas sociais no Brasil remete a uma concepção holística sistêmica, em que cada parte ou estrutura tem uma função na sociedade e a soma dessas partes complementam umas às outras, formando um só organismo funcional.

A ordem conceitual estrutural- funcionalista fundamentou as bases normativas e institucionais da política social brasileira expressa em sua divisão política e administrativa, onde cada ente federado possui uma função e responsabilidade política, administrativa e complementam as ações do todo. Ou seja, uma soma de partes e estruturas que se integram em torno de suas responsabilidades e funções.

A referência do estrutural-funcionalismo a partir do referencial de Talcott Parsons, sociólogo americano, que reorientou o funcionalismo clássico e o reordenou superando a perspectiva de organismo. O diferencial dos funcionalistas clássicos para o estrutural-funcionalismo, segundo Parsons, se volta para um sistema a partir da ação humana, da ação da vontade. Os “atores sociais” voltam-se à mobilização de uma possível organização social.

Para o autor a sociedade se apresenta enquanto um sistema estruturado e que se baseia em quatro subsistemas: o cultural, o social, o econômico e o político. Para articular esses elementos devem funcionar de acordo com os imperativos de adaptação, consecução de objetivos, a integração e a manutenção estrutural.

A visão sistêmica é um imperativo do SGD e pressupõe uma concepção de sociedade baseada em instituições que funcionem de forma coesa e estável a partir de um sistema de organismos que se interpõem e concebem os direitos em uma complementaridade de atenção e serviços públicos interligados, que intercedam de acordo com a violação de direitos ou na prevenção da mesma, através de ações educativas.

FIGURA 6 - COMPOSIÇÃO DO SGD



Fonte: Escola de Formação de Conselheiros Tutelares e de Direitos- PB.

Em todos os eixos perpassam as ações em rede, demonstrando a inter-relação e as ações complementares entre as políticas. A organização político- administrativa da forma em que esta requer, como fundamento para o enfrentamento da questão social, o exercício da cidadania, com a intervenção no interior da gestão de políticas públicas, com a participação da sociedade, através de suas organizações.

A questão que se coloca pressupõe que a gestão administrativa, a vontade do gestor e a participação da sociedade são determinantes para a concretização do direito e requer um compromisso político em atender às demandas sociais, além de força de governo, mas se configurando em poder de Estado, em todos os poderes e níveis de governo, de forma coesa e estável. Nesse sentido, formulamos alguns questionamentos que estão no interior da participação da sociedade civil na política da criança e do adolescente e as contradições contidas na proposta, ou seja, e sua relação com o corpo da superestrutura do Estado e as forças hegemônicas que a compõem.

Tem atores, justiça que é difícil de trabalhar a horizontalidade, de que forme uma verticalização quando vem para dentro vem com todos os vícios, integrar esse sistema com esses atores, ficar em reunião, em rede, ouvir, não ter a fala a decisão, há insistência para que a coisa aconteça. CMDCA que tem que articular a rede de proteção para que seja retaguarda dos direitos (Entrevistado 2).

Para mim essa rede é o espinho na garganta do sistema porque para mim é aquilo que eu digo somos nós que estamos dentro do processo, da vivência e do cotidiano dessas pessoas, das dificuldades que temos e somos nós que dissemos assim para eles olha não está funcionando, precisa investir mais, tem pouco investimento. Não compreendo como esse sistema de garantias de direitos não te força de intervir em uma mídia que massacra as crianças e adolescentes. Eu não entendo como é que o judiciário não tem o poder de dizer você não pode, isso é crime. Então a sociedade, os movimentos sociais estão aí cobrando isso. Então para mim é importantíssimo essa presença da gente (Entrevistado 5).

4.2.2 Demanda democrática e sua interveniência no SGD

A Constituição da República Federativa do Brasil instituiu o Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias [...]. Do artigo 1º Parágrafo único, onde ‘todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição’. Art. 2º ‘São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário’⁴³.

Nosso objetivo é o de perceber as formulações democráticas nos poderes constituídos com o olhar voltado à defesa de direitos de crianças e adolescentes e à capacidade de

⁴³ Lei complementar Nº 96, de 03 de dezembro de 2010.

intervenção da sociedade neles, como determina o ECA e o SGD e a problematização que as mesmas permitem definidos nas contradições inseridas no interior de um Estado de classe.

No poder executivo, as deliberações ficam a cargo do representante do poder, constituído enquanto gestor público definindo os critérios econômicos e políticos de acordo com seu referencial e seus interesses de classe, distribuídos nos três níveis de estado. Nesse contexto, o processo de participação democrática no interior do executivo se dá através da capacidade política dos membros da comunidade, no exercício político do voto e das representações das organizações constituídas junto aos conselhos e redes de proteção.

As políticas públicas de crianças e adolescentes compõem uma intervenção da sociedade civil no Estado, através de organizações da sociedade civil, correspondendo às exigências estabelecidas no interior dos conselhos, através de uma relação formal, com documentação própria, o que restringe a participação das organizações informais, populares, exigindo uma articulação entre outras organizações⁴⁴, com ações em parceria, ou através das redes e fóruns. Os mecanismos de controle social no Estado também trazem uma burocratização dos cidadãos e das instituições, que exerce um controle de ambas as partes.

Gramsci distingue três momentos em uma correlação de forças: momento econômico ligado à infra-estrutura, o momento político que 'permite avaliar o grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização atingido pelos diferentes grupos sociais', e o momento político-militar, ou momento estratégico" (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 103).

O momento político em que as redes estão inseridas demonstra a fragilidade de intervenção, referenciados por diversos entraves, institucionais e burocráticos, próprios para restringir a capacidade de mobilização da sociedade civil. Salvo o último momento de coerção direta do aparato militar, os dois momentos anteriores compõe a dinâmica da sociedade em relação ao Estado.

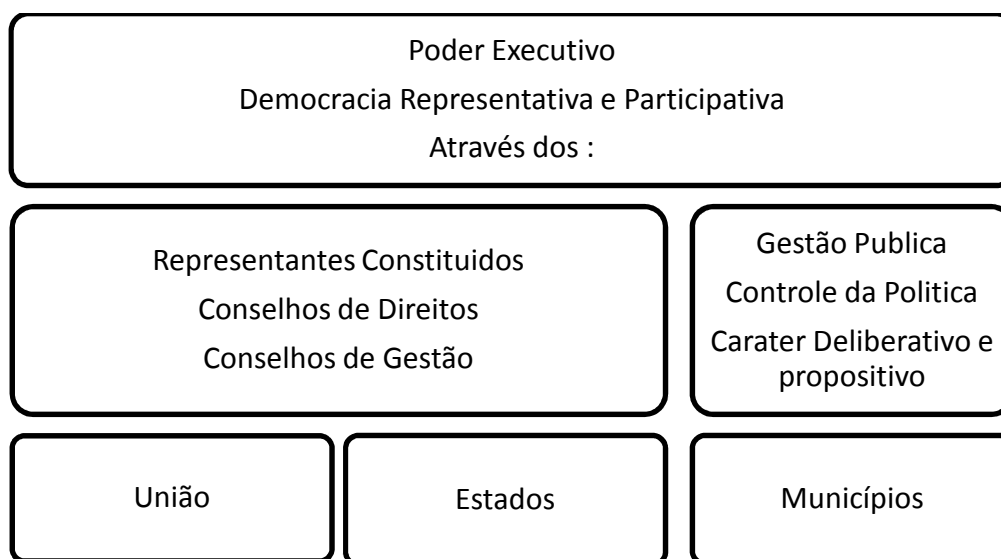
Os mecanismos de participação são instituídos pela democracia participativa. Onde os cidadãos podem incidir diretamente na política, ou através da representação em cargos públicos, a exemplo dos conselheiros tutelares, nessa referência, além de votar, o cidadão pode ser votado, o que permite ao cidadão participar da formulação e controle das ações do poder público, podendo inclusive influenciar na elaboração dos orçamentos, influir no orçamento participativo e outras modalidades de participação. Os conselhos são exemplos

⁴⁴ Uma organização pode apoiar as outras organizações, disponibilizando a personalidade jurídica a uma ainda não legalizada, pode determinar uma parceria saudável, através de cooperação técnica e política ou de caráter subordinado, utilizando as demandas da organização para fins econômicos e políticos.

desses mecanismos, porém de acordo com a realidade, essas experiências se restringem ao poder executivo com poucas iniciativas nos outros poderes.

Na tentativa de melhor visualizar a capacidade democrática dos poderes, organizamos em forma de quadro as definições político-administrativas, as funções e a intervenção da sociedade nas políticas de crianças e adolescentes.

FIGURA 7 – Organização Política



Fonte: Elaboração própria.

4.2.3 Poder executivo

O interior do poder executivo compõe as políticas sociais de crianças e adolescentes, com orçamento enviado do gestor e aprovado pelo poder legislativo, com a possibilidade de emendas parlamentares, podendo ou não ser propositivas dos cidadãos. A política social de maior referência na proteção de crianças e adolescentes é a de condições de moradia, saúde, assistência social e educação.

A negligência desses direitos universais incide diretamente sobre a proteção especial e na dignidade humana. A implantação das políticas, de acordo com a realidade, é o resultado da luta constante e vigilante da sociedade civil, conforme expressa a fala de um dos entrevistados:

É a questão da garantia de uma conquista, porque foi uma luta grande também, da sociedade civil hoje ter o peso que tem dentro das leis, da

garantia de direitos, do monitoramento dessas garantias. Então hoje a sociedade é importantíssima nesse papel, que ela vem dizer: olha estamos aqui porque lutamos para estar, não foi dado nada de graça. Então para mim é uma presença fundamental que é estar garantindo seus espaços, apesar de o governo hoje está tentando diminuir a importância da sociedade. A gente percebe isso nos movimentos sociais. (Entrevistado 5).

Ao indagar os entrevistados sobre as relações das organizações com os órgãos públicos e o caráter democrático entre ambos as referências e as contradições inseridas neste contexto, apresentam diferenças entre a participação nos conselhos de direito e as representações nas redes locais.

Os conselhos de direitos expressam maior relação de poder entre a sociedade civil e o governo, além da intersetorialidade no próprio corpo da administração pública, essas relações aparecem:

Com diálogo, mais de enfrentamento quando necessário, o que possibilita algumas conquistas. (Entrevistado 1).

Bem, temos um dialogo bacana, conseguimos ter os momentos de tapas mais que depois volta os beijos. A relação da secretaria com as outras: Estamos sempre fazendo as buscas ativas de diálogo. Vejo como ponto fraco: teimosa garantia de representatividade do gabinete do prefeito dentro do conselho que eu acho que é um espaço de extrema importância só que por a SEDES ser o guarda-chuva que atende o conselho aí quem indica o nome é a SEDES. (entrevistado 6)

Entre as secretarias fica muito tranquilo, na Assistência Social, discutir violência com a escola e a saúde ainda é complicado, mas é a partir das provocações estão se inteirando mais, também estão compreendendo a importância da intersetorialidade (Entrevistado 8).

Nas redes locais as relações de poder ficam mais diluídas, voltadas mais para a garantia do direito das crianças e adolescentes junto às instituições locais, voltados para viabilizar acesso aos direitos e possuem caráter mais de parceria, de complementaridade das ações.

Temos um contato tranquilo, temos um diálogo muito bom e aberto nas escolas, no PSF, hoje nós temos um contato melhor depois que tá na rede com as Instituições não governamentais. Mais depois da rede as escolas se abriram mais, a saúde a gente tinha uma resistência muito grande hoje é nosso parceiro. Mas a gente vê que a falta de sensibilização de algumas pessoas ainda é constante. (Entrevistado 7)

É uma relação muito boa, é uma relação de parceria. As Organizações Governamentais que estão dentro da rede e que participam de fato têm uma relação muito aberta com o projeto Beira da Linha. De respeito, de compreensão, de credibilidade. É uma relação muito boa, de confiança (Entrevistado 5).

4.2.2.2 Legislativo e Judiciário: duas instâncias – poderes concentrados

O ECA deixa claro, em seus artigos 86, 88, e 91, as definições das responsabilidades sobre a garantia de direitos da criança e do adolescente, configurando a disposição entre os poderes e as responsabilidades. Sendo assim, já explicitamos o esboço do poder executivo e nos direcionamos à expressão democrática no interior do poder legislativo e no judiciário.

O poder legislativo abre seus espaços de forma mais restrita que o executivo, além do direito legítimo do voto renovando os critérios da democracia representativa, porém de forma ainda discreta compõe-se de mecanismos de democracia participativa, através das audiências públicas, com definições de temas de interesse coletivo e da consulta pública do orçamento. Em sua organização político administrativo dispõe de representação de comissões temáticas que se voltam para a consulta popular, na esfera federal dispõe de subcomissões de Combate à Pedofilia, Proteção dos Direitos da Criança, Adolescente, Juventude e Idoso e a Subcomissão Temporária de Enfrentamento à Violência no Ambiente Escolar. No entanto, mantêm uma contradição de tentativas de romper com o compromisso constitucional, do ECA e da Convenção Internacional ao propor a responsabilidade criminal do adolescente e a redução da imputabilidade penal.

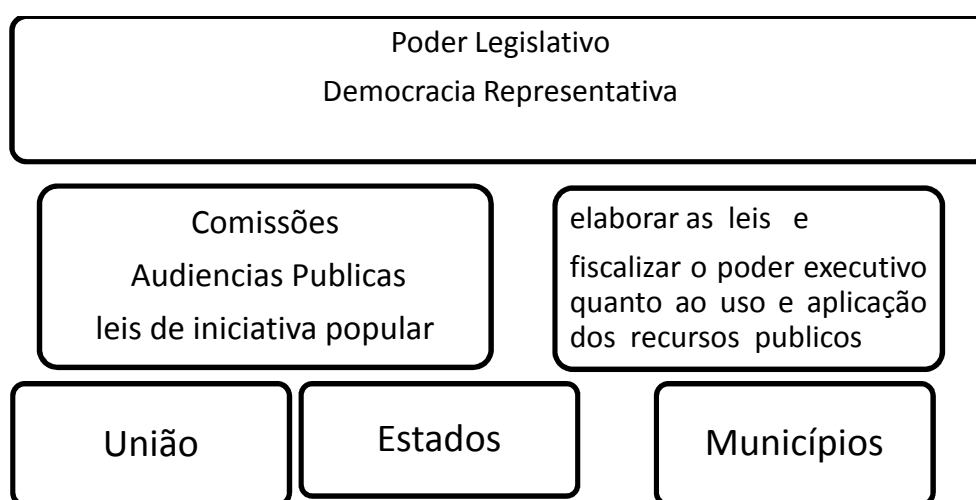
Não negamos que no interior dos poderes há contextos de maior ou menor densidade democrática, de acordo com a conjuntura política e econômica expressa. Porém, é no interior do poder judiciário onde encontramos a maior concentração de poder, haja vista que a regra geral concentra-se no poder jurisdicional do Juiz ou Magistrado quando das decisões dos destinos das crianças e adolescentes. Se considerarmos que mesmo com a participação do corpo técnico através de laudos e pareceres das condições sociais e psicológicas da família e da criança, a decisão fica a cargo do juiz⁴⁵. Atualmente, uma dessas expressões se dá na Comissão Estadual Judiciária de Adoção da Paraíba, onde o corpo da representação da comissão se estabelece no interior do Poder Judiciário, com exceção de uma representação do Conselho Estadual de Direito. Essas questões expressam a restrição da participação democrática e a concentração de poder no interior de uma organização, reproduzindo em sua condição de corpo próprio de superestrutura de um Estado de classe. Não estamos colocando, no escopo do poder judiciário, a democracia representativa, mas sim propondo destituir um poder concentrador que impede a vigilância da sociedade civil.

⁴⁵ O corpo técnico de acordo com a LOJE está subordinado ao juiz.

O Ministério Público de acordo com as definições da CF em seu “artigo 127 [...] é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Essas definições incidem diretamente na defesa de direitos universais e dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, incorporando definições que garantam o acesso à justiça, de acordo com suas atribuições.

Sendo um órgão autônomo, pressupõe uma gestão administrativa voltada aos interesses sociais e individuais indisponíveis, cabendo aos Estados à organização e o seu alcance junto à sociedade. Sendo um órgão essencial à função jurisdicional do Estado, carrega em seu interior, traços antidemocráticos e de centralização de poder, inclusive no exercício de um poder que não lhe pertence, exercendo funções que se voltam à constituição, tendo como exemplo o ‘toque de recolher’, muito difundido, tendo como justificativa deter a violência ou da proteção.

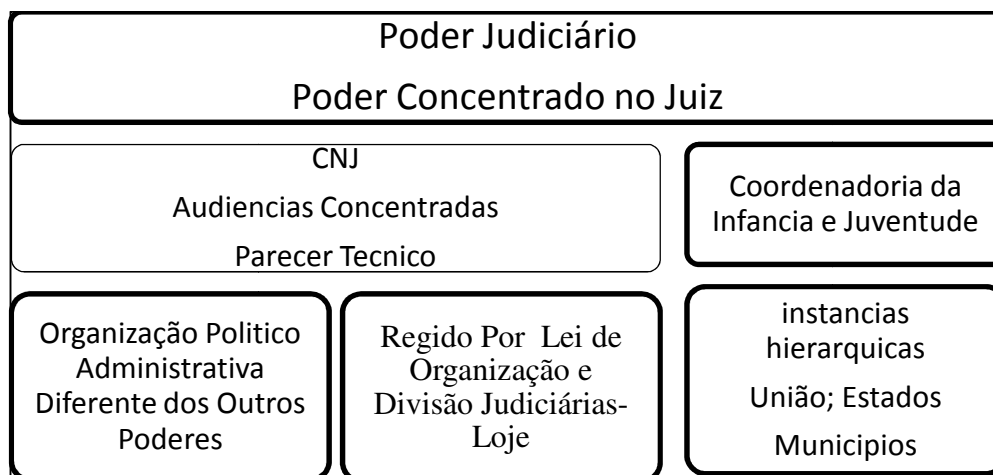
FIGURA 8 - PODER LEGISLATIVO



Fonte: Elaboração própria.



FIGURA 9 - PODER JUDICIÁRIO



Fonte: Elaboração própria.

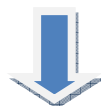
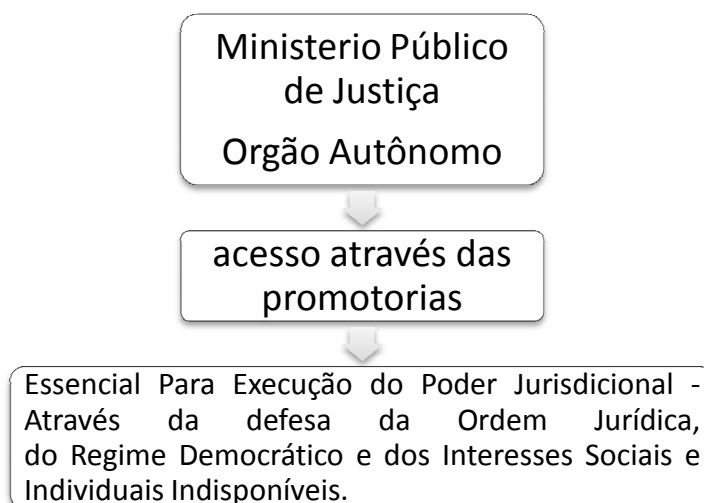


FIGURA 10- MINISTÉRIO PÚBLICO



Fonte: Elaboração própria.

A divisão dos poderes do Estado representa o caráter hegemônico de classe e se distribui de acordo com o grau de força em cada poder. Incidem os diversos momentos, que Gramsci denomina, na correlação de forças do Estado e da sociedade, momentos da

infraestrutura, do político e da coerção militar. A pressão desses momentos se figura de acordo com a capacidade política e burocrática que cada esfera de poder absorve em seu arcabouço e as condições de enfrentamento que os grupos organizados dispõem, além do seu caráter e ou consciência de classe.

A rede de proteção tem conseguido mobilizar o judiciário a coordenadoria; MP, mesmos com os vícios do judiciário, fragmentado, não é um SGD, não está interligado. Há uma vaidade dos atores do SGD, não esta enquanto sistema, mas enquanto órgão – o judiciário (Entrevistado 1).

O judiciário se destaca por sua origem e aparato administrativo e coercitivo do qual carrega, concentrando poder em seu entorno, além da essência burocrática que os poderes emanam na vida publica.

A relação da rede com os poderes legislativo e judiciário apresentam uma ambiguidade nas relações entre membros dos poderes e ou comissões, e de acordo com os sujeitos políticos ainda expressam falas e projetos que ferem a proteção integral.

A relação com o legislativo é boa; quando há espaço, mais ainda de desrespeito, solicitam a opinião do Conselheiro quando é conveniente; situação da construção do CEAS, responsabilizando o corpo técnico que não tem; há relação do executivo com o judiciário, mais em relação as medidas sócio educativas. No legislativo principalmente em relação à frente parlamentar, que poderia dar maior apoio na questão do orçamento. (Entrevistado 1).

O diálogo com o MP é bacana fazemos nossas consultas jurídicas, além de nossa assessoria jurídica que temos no nosso colegiado, a Câmara dos Vereadores instituiu uma comissão, vejo uma fragilidade porque as ferramentas são só pensadas e não são colocadas para andar e o judiciário sempre nos convida para formações, orienta cursos online a nível nacional. Só não vejo muito como parceiro quando se trata da questão da política, acho que falta ainda o olhar dos cumprimentos das medidas. Muitas vezes é determinado que os meninos fossem logo para o meio fechado e se mistura um menino que cometeu uma infração de pequeno porte e outro que cometeu uma mais pesada onde ficam num amontoado onde era pra ter 4 tem 8, 12 não tem camas os colchões são no chão, a higienização do espaço, eles deveriam ter atividades extra, grade curricular (entrevistado 6). O legislativo tem assento (nas comissões), mas não vem. No Judiciário a relação é boa, juiz e promotor tem questões no estado, a participação do juiz e promotor no GT é um avanço [...] (Entrevistado 8).

A relação com o judiciário é mais conflituosa quando exigido um enfrentamento maior, expressando sua dinâmica interna e referência de organismo hierárquico e concentrado, com poder de decisão de medidas para as crianças e as famílias. De acordo com as formulações do controle social podem se expressar de forma mais sensível no espaço técnico jurídico, enquanto:

Participação na construção dos planos, SINASE; a relação tem dificuldade, parte mais do conselho, não encaminha para o MP, fragmentando as comissões e planos. Só uma vez a justiça fez consulta ao CEDCA. O termo de compromisso das modificações para à eleições nos conselhos tutelares teve o apoio do ministério publico; a presença do legislativo através do assessor do deputado, não sabe funcionalidade da comissão; não há monitoramento das matérias que tratam sobre crianças e adolescentes. (Entrevistado 3)

A relação é mais complicado com o judiciário, teve mais aproximação mais com muita dificuldade, pelo sistema hierárquico. Com o legislativo agora chegou mais perto a partir da frente parlamentar em João Pessoa (Entrevistado 2).

Na rede local, a aproximação se conduz de forma indireta ou não se apresenta, compreendemos que este afastamento da comunidade com a Justiça e o MP não se dá somente pelo distanciamento desses órgãos, mas pela atuação dos conselhos tutelares e outras instituições que realizam os encaminhamentos diretamente:

Temos relação através das escolas porque existem pessoas que estão nas escolas e que estão nesses poderes também. (Entrevistado 5).

Não, a rede não. Não vemos essa presença nas instituições. (Entrevistado 7).

4.3 FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS - revendo a resolução 113/2006

A configuração da resolução se propõe a fortalecer o SGD a partir da articulação das ações dos entes federados e suas competências no âmbito da defesa, promoção e controle. Esses eixos visam à efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, através da efetivação das leis: CF, a Convenção sobre os Direitos da Criança, o ECA e a implementação e fortalecimento das instâncias públicas responsáveis por esse fim.

Neste item trataremos, inicialmente, da formulação da resolução e as previsões inseridas no documento, dividido de acordo com as normas técnicas de elaboração legislativa, apresentando a natureza do sistema, a forma de articulação em rede e o fortalecimento⁴⁶ do SGD através dos artigos da CF e do ECA.

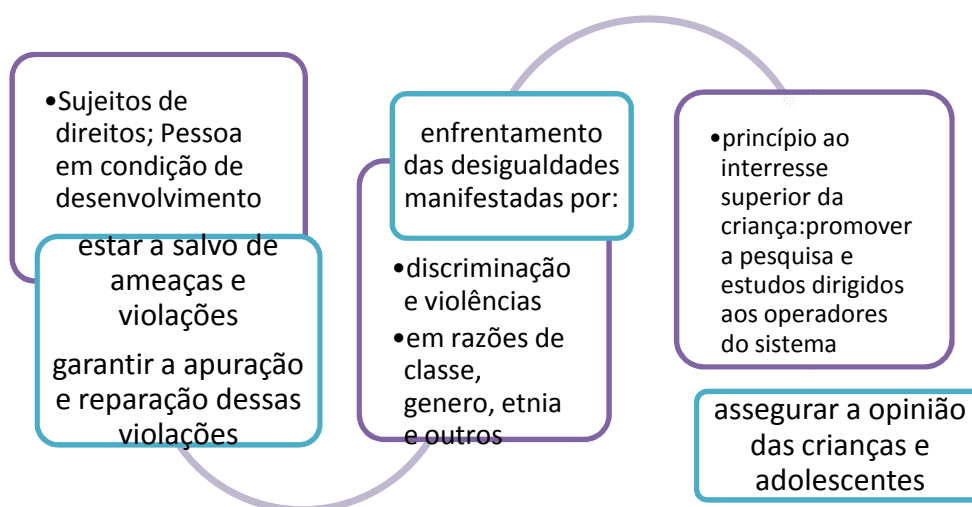
Nosso objetivo é identificar, no interior do SGD, a participação política da sociedade civil através das redes de proteção social e redes locais, considerando os seus representantes do Fórum DCA e do CMDCA e a iniciativa dos grupos sociais em se articularem em torno

⁴⁶ Art. 227 caput e § 7º da Constituição Federal e os artigos 88, incisos II e III, 90, parágrafo único, 91, 139, 260, §2º e 261, parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

das organizações e serviços locais. Nesse sentido, apresentaremos o que dispõe a resolução e seus princípios teóricos, pontuando as questões de nosso interesse.

A resolução está dividida em IX capítulos e 34 artigos e é a expressão das normas previstas. O capítulo I apresenta a natureza da resolução que pressupõe a articulação em rede, sua abrangência nacional e internacional, a competência e abrangência da defesa de direitos em todos os âmbitos dos direitos humanos, enquanto princípios para o reconhecimento e respeito às crianças e adolescentes em suas peculiaridades.

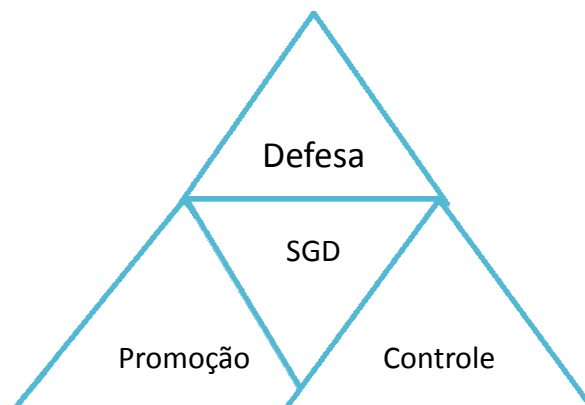
FIGURA 11 - ARTICULAÇÃO DO SGD



Fonte: Elaboração própria.

A Resolução expõe, em seu capítulo II, os instrumentos normativos de defesa de direitos de crianças e adolescentes, que tratam da matéria, assim distribuídos: Constituição Federal; Tratados Internacionais; normas internacionais; ECA; LOAS; LDB e SUS; Decretos; instrumentos dos Tribunais de Contas e outros órgãos de controle; Resoluções dos conselhos de direitos nos três níveis de governo e dos Conselhos Setoriais.

O capítulo III, do referido documento, expõe as responsabilidades das instâncias públicas de garantia de direitos humanos, apresenta a primazia das ações em rede a partir dos eixos estratégicos de ação, garantindo a sociedade civil e aos órgãos públicos ações em mais de um eixo:

FIGURA 12 - EIXOS DO SGD

Fonte: Elaboração própria.

A articulação dos três eixos fornece os elementos próprios do SGD e apresentam para os sujeitos da pesquisa condições para articulação em rede, que se compreendem enquanto:

Laboratório, escritório de democracia participativa, processo de construção coletiva intersetorial, otimizada pelos esforços de todos, não estão acabados, estão em construção de diferentes mediações, o concreto possível. Respeitando a proposição da incompletude institucional da resolução 113 do CONANDA, na articulação em rede, fazer com que a coisa aconteça, que a rede de serviço, que o sistema aconteça, a partir de soluções compartilhadas, aliar a cooperação; a participação potencial da população, avaliando a construção coletiva, cada vez mais implementada de quem esta dentro da rede; em 2013 fizemos a avaliação das ações e o suporte de uma teoria que ajuda (Entrevistado 2).

A compreensão do conceito de rede é fundamental para que possamos analisar as condições de participação no interior do SGD, articulando suas proposições com as relações ente a sociedade civil e o Estado e a possibilidade de intervenção da sociedade, nesse sentido iremos introduzir o conceito e articular seus elementos de acordo com a compreensão dos sujeitos da pesquisa.

No interior dos movimentos sociais, populares e nas ONGs o termo rede tem sido apresentado com muita intensidade desde os anos 1990, porém sua sonoridade já possuía um conceito anterior, além da epistemologia, substituindo outros termos utilizados anteriormente. As articulações eram o que referenciavam o jeito de organização que atualmente se identificam com as redes: enquanto um conjunto de articulações e ou grupos organizados em torno de um tema, interesse ou política.

Para entender o significado semântico de redes e articulações verificamos na referência da língua portuguesa, seus diversos sentidos destacamos o que melhor se aproxima de nosso

interesse. No termo articulação verificamos sua origem, do latim *articulatione*, ato ou efeito de articular-se. [...] Dispositivo orgânico por meio do qual permanecem em contato dois ou mais ossos; artigo. 4. Zona de conexão, distintamente demarcado, de dois órgãos ou dois segmentos de um mesmo órgão, a qual facilita a separação das partes articuladas. [...] (HOLANDA, 2001, 176,177).

Compreendendo que a articulação enquanto representação de diversas entidades voltados a um interesse comum, ou organizações e representação de outras redes ou fóruns dentro de outro segmentos, voltados a dar sequência a um determinado objetivo através de patações e monitoramento de ações, de caráter formal ou informal, no interior da estrutura governamental ou autônoma.

De acordo com essas proposições, entendemos que as articulações podem ser assim exemplificadas, a partir de um tema central que aglutine outros parceiros ou grupos em seu entorno, de forma a circular as propostas e decisões para sanar a situação elencada:

FIGURA 13 - ARTICULAÇÕES



Fonte: Elaboração própria.

Cada organização se liga as outras por conexões de intervenção política e ou ações pontuais com objetivos definidos, como por exemplo: ações de intervenção no orçamento público; mobilização por modificação da legislação ou por reformas de ordem política, porém não há uma conexão com o núcleo central, enquanto base de ação em torno das organizações

que fazem parte da mesma, a articulação é um impulsionados da luta, uma agenda política de ações determinadas.

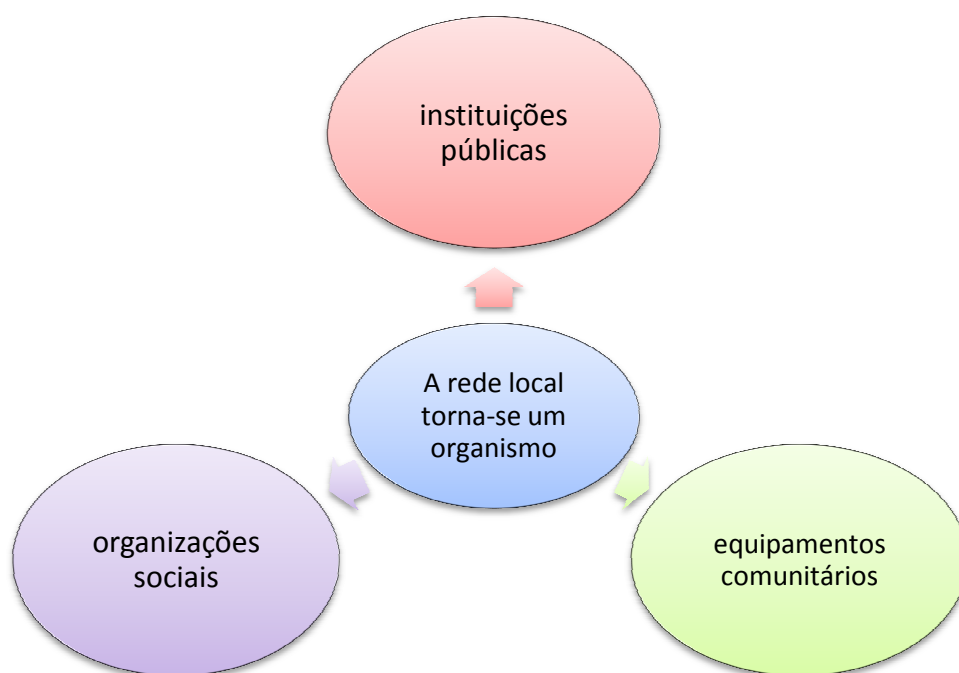
A adequação de práticas anteriores a um novo termo também reformula a ação presente e determina as novas funções indicadas pela palavra, que se redefinem no conjunto de sentidos que a ação desempenhava ao se reformular, ou seja, ao se separar o termo articulação de sua ação para utilizar o termo rede, também se redefiniram as formas de articulação, utilizando as estratégias de ação para além da luta por políticas públicas, agora voltadas para a cooperação, para a construção coletiva com diversos parceiros e na diversidade, porém com objetivo comum.

O que afirmamos que não tem como pressuposto avaliar essa condição, mas o de expor as mudanças contidas em seu interior e como essas mudanças e os paradigmas interferiram na constituição de direitos de crianças e adolescentes.

O significado de rede expressa sua função social: do latim *rete*, entrelaçamento de fios, cordéis, arames, etc., com aberturas regulares, fixadas por malhas, formando uma espécie de tecido (HOLANDA, 201, p. 1466)

Suas ligações tem caráter sequencial ligados por seu núcleo, que se torna um corpo comum.

FIGURA 14- REDES



Fonte: Elaboração própria.

Os movimentos sociais tiveram sua abordagem de redes, traçada fora do círculo da origem teórica do conceito, de referência na administração, nas redes de informação e outras ciências, porém seu arcabouço fundamentam as formulações das redes nos movimentos sociais. A divisão da ciência em partes mostra a diversidade de aplicações em que se definem o termo, que advêm do referencial das redes sociais da informação e interorganizacionais, advindos dos conceitos funcionalistas, base da:

[...] teoria dos sistemas sociais -constituída pelo "funcionalismo estrutural" e pela "teoria dos sistemas", que utilizam analogias biológicas e mecânicas ao tratar das questões sociais, representa um desenvolvimento do positivismo sociológico em sua forma mais pura[...] (CABRAL, 2004, p. 12).

A presença de um determinado conceito expresso em outras ciências remete à divisão epistemológica do conhecimento, entrecortados por ramos de investigação e estudo e na representação da divisão sociotécnica do trabalho que trazem as atividades profissionais embasadas por um arcabouço técnico- científico. É nessa referência que consideramos a origem das redes no interior dos movimentos sociais de crianças e adolescentes e sua inserção na estrutura político administrativa das políticas sociais.

De acordo com Martes (2006) os estudos em redes sociais se destacam nos anos 1970 por sociólogos americanos enquanto rede de inter-relações familiares e de amigos para o acesso ao mercado de trabalho em Mark Granovetter. Esses referenciais têm como princípio as teorias das ciências relacionais e sistêmicas, inseridas em diversos campos do conhecimento, através da referência dos estudos organizacionais da administração, na matemática, na economia, na antropologia e na psicologia gestáltica.

O estudo das redes na perspectiva sociológica perpassa por três referências de formação, “estudos sociométricos, apoiados na psicologia gestáltica; estudos desenvolvidos por antropólogos da Universidade de Manchester; e estudos desenvolvidos pelos estruturalistas da Universidade de Harvard” (CABRAL, 2006, p. 10).

Podemos indicar os trabalhos de Jacob Moreno na década de 1930 que inicia os estudos sociométricos, ao representar a interligação de grupos com conexão de pontos e linhas; os estudos que aliaram a matemática com a teoria social, no final da década de 1950, representado pelo grupo Manchester; os estudos desenvolvidos pela Universidade de Harvard por Harrison White, nos anos 1960, conciliaram diferentes referências de redes a base matemática das estruturas sociais: blockmodeling⁴⁷.

⁴⁷Blockmodeling – técnica para encontrar ou classificar (e representar graficamente) atores estruturalmente

As indicações de redes e empresas se processam ao final dos anos 1970 enquanto forma de estudos de relacionamentos organizacionais – “com objetivo de compreender o comportamento das organizações. [...] capaz de englobar as mais diversas interações [...] identificação das causas e consequências da estrutura dos relacionamentos” (Idem, p.11).

A Sociologia econômica utiliza as redes sociais enquanto forma de analisar as relações e transações entre as organizações e mercado. Renovando conceitos ao indicar que as relações econômicas se dão em rede de relações sociais.

Essas referências se acoplam no interior dos movimentos sociais no final dos anos de 1980 com a afluência dos novos movimentos sociais compostos pela diversidade própria de nossa realidade, onde perpassam questões de ordem estrutural, lutas por políticas públicas, lutas políticas e os movimentos sindicais.

Nesse sentido, tomam mais força com as transformações e consolidação dos movimentos sociais redefinidos enquanto organizações da sociedade civil, ou ONGs que se identificam na referência metodológica das agências de cooperação internacional, através de assessorias e orientação política e financeira, buscando frente às organizações a luta por políticas sociais, através da gestão de recursos e a efetividade das políticas. As redes se adequam no interior desses novos paradigmas inserindo teses oriundas das relações econômicas e administrativas, fortalecendo a perspectiva dos movimentos por políticas públicas a partir do tripé da efetividade, eficiência e eficácia das políticas.

O contexto mundial de transformações geopolíticas com o fim da guerra fria e a queda do muro, a reestruturação produtiva e o reordenamento econômico com a crise estrutural, possibilitou a afluência do projeto neoliberal e a mundialização da economia e das relações sociais. Essas questões foram decisivas e determinantes para a ação em rede, haja vista que os novos paradigmas minimizaram as ações do Estado e as responsabilidades pelas políticas públicas, repactuando com parcela da sociedade civil e iniciativa privada, mercantilizando os direitos sociais, numa inter-relação entre responsáveis e responsabilizados pelo enfrentamento as demandas sociais.

Com o intuito de adaptar esses referenciais aos conceitos inseridos nas redes da sociedade civil deu-se um rompimento das estruturas baseadas na verticalização das representações, buscando uma organização interna de forma verticalizada, respeitando a diversidade interna nas relações, flexibilidade e agilidade nas decisões, interdependência e

respeito às articulações, complexidade, abertura ao externo, trocas e intercâmbio de relações, em que estão presentes na informalidade, formalidade e a inserção de novos paradigmas.

As características das redes interpõe uma relação mais ou menos democrática, de acordo com sua identificação política, em um reordenamento dos pressupostos da social democracia, que alimentava o ideário de transformação por via democrática, em uma estrutura descentralizada.

Rede sempre existiu não é nova, a diferença é que funcionava hierarquizada, hoje está mais aberto, mais democrático, a inovação da organização em rede, são pessoas e instituições que estão na luta, não só os de atendimento. (Entrevistado 2).

De acordo com a figura da Remar, indicada no quadro I, observamos uma estrutura interconectada, onde não há um centro que controla, mas que articula outros membros, com a circulação de informação e das decisões, interpondo uma série de conexões.

As possibilidades de organização das redes se distanciaram de sua origem conceitual funcionalista e se acoplaram junto a práticas sociais alternativas e formais com configuração de base transformadora.

Verificamos essa afirmação ao indagar sobre o sentido de rede aos entrevistados nos deparamos com a formulação que explicam as redes na perspectiva dos movimentos sociais, não aparece sua origem sistêmica, oriunda de diversas ciências. Apreendendo a aparência do conceito, a partir de sua prática propositiva e da capacidade de intervenção junto ao poder público. As determinações da aparência seria a negatividade do conceito com o sujeito da ação, ou seja, o sujeito que absorve a base do conhecimento sobre o conceito não associa com sua ação, ‘o que leio em relação às explicações de rede ‘não me representa, não me reconheço’. Identificando a rede enquanto a ação que desempenha de forma espontânea, estrito das concepções postas em seu interior.

É todo mundo trabalhando em uma unidade em prol de atividades/temas em comum. Que eu posso lutar aqui, você pode lutar lá e a gente pode se fortalecer. Conhecendo suas fragilidades, conhecendo suas potencialidades que a gente trabalha muito isso. O que acho incrível do trabalho em rede é que a gente se conhece como instituição e como profissional e eu acho que isso facilita muito o trabalho da defesa do direito da criança e adolescente. (Entrevistado 7).

Para melhor compreender os elementos postos em seu interior, consideramos o conceito de rede junto aos participantes do SGD, através das redes locais e redes de proteção,

formas estratégicas de intervenção no interior do sistema capitalista, que traz a mesma ordem de pensamento sistêmico, enquanto elo, da soma das partes e que está dividido pelos fenômenos sociais. O que para nós, na realidade representam as expressões da questão social, que se referenciam com as contradições do modo de produção capitalista.

Na abordagem junto aos sujeitos pesquisados destacamos que há uma compreensão de rede no sentido de articulação com as organizações da sociedade civil e do Estado e indica a presença das redes junto aos movimentos sociais não como um fenômeno novo, mas o que difere são as formas em que estão organizados e as referências, democratizando mais sua organização, saindo da hierarquia, onde atualmente entendem uma maior abertura. Há uma inovação da organização em rede, são pessoas e instituições que estão na luta de acordo com a identificação, junto a temáticas diversas, na luta por políticas públicas e na defesa de direitos, não só ligadas as organizações de atendimento.

O Controle social, reivindicando, fortalecendo o processo, todo o tempo tentando juntar as ações, a partir das capacitações para compreensão do processo (Entrevistado 1).

Importância ímpar, porque o conselho foi uma ferramenta construída na qual é paritário ele escuta os dois lados e esta dentro do sistema de garantia, para dialogar e é aonde faz a busca ativa das necessidades que estão violando lá na base de nossas crianças e adolescentes e aí poder elaborar planos, diagnósticos aí mais uma vez para remediar uma coisa que a gente poderia prevenir mais infelizmente o sistema faz isso. (Entrevistado 6).

Essencial importante desde que os conselhos compreendam que a gestão compreende, na realidade tem se efetivado, mas demorou em se encontrar no SGD. O Conselho se resumia as reuniões. [...] tem se empoderado mais ou menos (depende da conjuntura de forças). [...] o conselho passou por dois renúncias. (Entrevistado 8).

O termo redes, utilizados pelos sujeitos do SGD refere-se às redes de proteção, de cobertura municipal e estadual e as redes locais, de referência no bairro, na comunidade, o que nos determina a busca por conceitos que expliquem o fenômeno, entre o local e o global.

A sociedade civil enquanto componente do sistema e não a única responsável pelo seu funcionamento tem sua importância. [...] deliberar a política, a sociedade demanda determinada política. Dentro do sistema integrante não só no eixo controle e de promoção, mas deliberar a política. Os demais órgãos do sistema não se sentem fiscalizados. É impulsionado pela sociedade mais SGD é complexo tem muitas outras entidades (Entrevistado 3).

No micro, exemplo do bairro do cristo em que a escola acompanha os casos junto às famílias (rede crescer) há discussão para apontar soluções mais próximas da comunidade, fortalecer a ação, resolver esses casos que chegam ate as redes locais (Entrevistado 4).

Tem atores, a justiça que é difícil de trabalhar a horizontalidade, (insinuam para) que forme uma verticalização quando vem para dentro vem com todos os vícios, (para a justiça) integrar esse sistema com esses atores, ficar em reunião, em rede, ouvir, não ter a fala a decisão..., há insistência para que a coisa aconteça. O CMDCA que tem que articular a rede de proteção para que seja retaguarda dos direitos (Entrevistado 2).

A concepção de local e global foi muito difundida após os anos 1990, com a emergência das ONGs nas ações de caráter publico e na mudança de estratégia frente às transformações da sociedade, saindo do caráter opositor do Estado, para parceiro, ou na vigilância de suas ações. Nesse contexto de transformações políticas e econômicas de caráter hegemônico global, as organizações buscaram outros paradigmas de orientação e se basearam na ação direta, porém articulados do local ao plano internacional, essas concepções apresentavam a necessidade de superação da ação comunitária e do localismo, articulados frente às outras redes em torno de temas comuns, partindo das transformações locais, de problemas locais para ações internacionais que influenciassem o local, a partir de organização em lobby, trocas de experiências, informações e, em alguns casos, ações conjuntas (TEIXEIRA, 1990, p. 72).

Eu não sei se está muito limitado, eu sinto que está muito voltado para uma mudança local na maioria das vezes está voltado para uma mudança local, porém se a gente olha a nossa participação dentro da REMAR, ela está terminando seu plano estratégico por 3 anos e ela tenta trazer um eixo de luta comum dessas organizações que a compõem. O Beira da Linha assuma aquela proposta de trabalho de um projeto comum de transformação ou de uma meta a ser traçada nesses 3 anos mais eu não sei de fato se isso nas bases continuam ou acreditam nisso, nessa proposta que a REMAR faz. Consigo enxergar essa atuação em conjunto quando olho para REMAR. Mais no concreto eu acredito que seja local mesmo (Entrevistado 5).

As redes locais articulados ao SGD têm referência nas redes de caráter mais amplo, pois os sujeitos da ação que atuam diretamente e as experiências da comunidade, com objetivos de interferir na realidade local. Porém essa perspectiva não se isola, pois os sujeitos da ação, direta ou indiretamente são os mesmos que atuam frente a outras redes e as mudanças locais se relacionam com a interferência das condições globais. A possibilidade de transformação pode se dar através da orientação das redes de referencia, ou da REMAR ou da rede de proteção, de acordo com o poder que irão empenhar e as mudanças estruturais e políticas no

contexto nacional e internacional. A relevância das redes e o papel da sociedade civil na efetivação do sistema têm impactos:

[...] a nossa rede está dentro da REMAR, é aquilo que a gente diz: trabalhando sozinho, a gente não consegue. A rede local tem que se juntar com a rede maior e assim ir buscando forças (Entrevistado 7).

Para as organizações, a rede tem um sentido de fortalecimento, fazendo uma analogia com o feixe de gravetos, separado se quebra e juntos tomam força. As organizações unidas se fortalecem e conseguem pressionar os poderes públicos, de certa forma e lutar junto nos torna mais forte.

Pra mim é principalmente unir forças para estar buscando os direitos de criança e adolescente que são negados, apesar de estarem ditos como garantidos aí nas leis, a gente se fortalece nessa caminhada juntos e consegue pressionar de certa forma alguns encaminhamentos do governo nesse sentido. Para mim é essa fortificação que se cria, da gente está lutando juntos porque sozinhos a gente não consegue transformar muita coisa. É importantíssimo esse trabalho em rede (Entrevistado 5).

Compreendo que todos nós fazemos por algo em comum (Entrevistado 7).

Diante dessa afirmativa e na análise dos entrevistados sobre o tema observamos que identificam as redes enquanto espaço privilegiado para unir as forças, espaço democrático para discutir e lutar por políticas públicas, espaço de articulação das organizações junto ao governo e possibilidade de discutir e aperfeiçoar as ações em todos os âmbitos do Estado, além do atendimento.

Podemos considerar que as redes de proteção de crianças e adolescentes, para os sujeitos pesquisados, estão contidas no interior do SGD enquanto

Espaço de discussão entre governo e sociedade civil, [...] de elaboração e formulação de políticas públicas, mas se encontra um tanto frágil [...]. (Entrevistado 1).

É um espaço aonde a gente tem as duas vertentes para dialogar (sociedade civil e governo), é um espaço onde a gente vê toda problemática e tenta trazer soluções palpáveis e às vezes até não [...] por conta da necessidade, mas é um órgão (conselhos de direitos) de extrema importância porque é aonde nós conseguimos fazer o possível para que a democracia aconteça no diálogo entre sociedade civil e poder público (Entrevistado 6).

As redes locais se determinam pela articulação de organismos locais e instituições públicas que têm como objetivo discutir as questões locais e o fluxo do atendimento das

populações em vulnerabilidade social, o tramite de referência e contra referência, do encaminhamento e do resultado, tendo como principio um cidadão local, com cobertura socioassistencial também local, determinando as políticas em seu território.

Uma das mais fortes são eventos que a gente têm em comum que é a amostra das ciências, temos o auto da leitura e a caminhada pela paz. Isso a gente percebe que fazendo juntos é uma forma de está envolvendo todos esses parceiros as escolas, o CRAS, a saúde, a paróquia, ONGs e PSFs. Temos também uma pesquisa que foi feito um levantamento feito nas escolas sobre a distorção idade e ano e ai foi esse levantamento feito pela rede que foram feitos alguns encaminhamentos [...] para a assistência como para saúde o que foi pedido e o que não foi feito, foram dados importantíssimos. As escolas aqui do bairro têm noção da gravidade que é a retenção de conhecimento (Entrevistado 5).

As ações da rede local perpassam por atividades conjuntas com os CRAS, as escolas, a paróquia, a parceria com outras ONGs locais e os PSFs da comunidade. Há uma organização previa e as atividades conjuntas se dão em agenda coletiva, com definição de Pauta, mas indicam a necessidade de articulador responsável ou um rodízio de entidades para fazer o chamamento dos parceiros, as ações perpassam por:

Fomentar e tentar dar passos para sair alguma coisa, mais é difícil não é fácil é tanto que já deixamos esse dia amarrado para pelo menos uma vez no mês organizar as coisas, mais é complicado porque tem que ter aquela pessoa com a sensibilidade para fazer todo o manejo da coisa (Entrevistado 5).

A Casa Pequeno Davi sempre fomenta, como é uma das missões da casa o fortalecimento comunitário ai ela perpassa, mais fragiliza porque quando se diz rede, rede é rede, NE...; e se fragiliza(Entrevistado7).

A pobreza, exclusão social, desigualdade e por outro lado a política voltada para interesses partidários, pessoal, bem-estar político de não cultura democrática. Se a integralidade dos planejamentos acontecesse, seria de forma mais rápida, mais é muito individualizada. O SINASE fica na ideia mais não acontece. É fundamental não tem esse caminho é difícil, mais o desafio até para essa construção, cultura democrática de construção (Entrevistado 2).

As ações em rede se destacam nos momentos interligados e na abertura do acesso as informações das entidades parceiras o que possibilita os encaminhamentos das situações de fragilidade das crianças e das famílias e das ações de protagonismo junto às crianças e adolescentes que perpassam as ações e atividades de fortalecimento dos vínculos familiares.

Aqui a gente vai aos poucos, esse ano estamos trazendo para a rede trabalhar mais o protagonismo e o fortalecimento familiar temos um problema muito grande na (organização Infância e Adolescência Missionária) que são os

meninos de pais vivos que não acompanham na convivência religiosa o que não é diferente na escola (Entrevistado 7).

No Capítulo IV da Resolução especifica-se o eixo da Defesa dos Direitos Humanos, quanto à garantia de acesso a justiça e suas garantias na organização física, administrativa, para o acesso a esses direitos e a disposição quanto aos órgãos responsáveis e as garantias: I judiciais: adequando as especificidades da infância e juventude com estrutura apropriada para o atendimento; II público-ministeriais: promotorias de justiça, os centros de apoio operacional, as procuradorias de justiça, as procuradorias gerais de justiça, as corregedorias gerais do Ministério Público; III defensorias públicas, serviços de assessoramento jurídico e assistência judiciária; IV advocacia geral da União e as procuradorias gerais dos estados; V polícia civil judiciária, inclusive a polícia técnica; VI polícia militar; VII conselhos tutelares; e VIII ouvidorias. (BRASIL, 2006, p. 4).

O item em que trata da Promoção dos Direitos Humanos apresenta-se no Capítulo V de acordo com os eixos estratégicos da promoção e define-se de acordo com a previsão do artigo 86 do ECA, que trata o política de atendimento de forma transversal e intersetorial, articulando as políticas públicas e integrando suas ações, em favor da garantia integral dos direitos de crianças e adolescentes, respeitando seus princípios.

Reforçando que a organização administrativa da política da assistência social são as bases da proteção social, expressas de acordo com a: Proteção Social Básica; Proteção Social Especial; Proteção especial de Média Complexidade; Proteção Social Especial de Alta Complexidade, de acordo com as atribuições e responsabilidades dos entes federados e das vulnerabilidades provenientes das desigualdades sociais e ou da etapa da vida.

Em nível local, em nosso espaço de estudo destacamos as ações em rede nas proposições dos conselhos de direitos e a intersetorialidade com os conselhos de gestão.

Destaca-se com base em nossos objetivos a participação da população, através suas organizações representativas, na formulação e no controle das políticas públicas no item I, II e IV da alínea 3º do artigo 14. Os serviços devem ser operacionalizados através de três tipos de programas e serviços: políticas sociais públicas; medidas de proteção de direitos humanos e execução de medidas socioeducativas. Distribuídas em seções e subseções que tratam do tema subsidiando as normativas para estabelecer serviços e parâmetros para as medidas socioeducativas, a partir das regras estabelecidas pelo CONANDA e os Conselhos em cada nível obedecendo às formulações do SINASE.

O controle das ações nas políticas públicas se fará através dos espaços institucionais. No Capítulo VI - Do Controle da Efetivação dos Direitos Humanos, respeitando a paridade entre os órgãos governamentais e as entidades da sociedade civil: conselhos dos direitos das crianças e adolescentes; conselhos setoriais de políticas públicas; órgãos e os poderes de controle interno e externo⁴⁸. Respeitando as atribuições dos conselhos de direitos e setoriais e o que estabelece a participação e representação da sociedade civil. “Parágrafo Único. O controle social é exercido soberanamente pela sociedade civil, através das suas organizações e articulações representativas”. (2006, p.10)

Os conselhos de direitos são os protagonistas contidos no ECA, em seu artigo 88, incisos I e II no tocante as diretrizes da política de atendimento que prevê a municipalização e a criação de conselhos nos três níveis de governo e respeitando a participação popular de acordo com as leis. Além disso:

Os conselhos dos Direitos de Crianças e Adolescentes são órgãos responsáveis pela elaboração das diretrizes da política de atendimento aos direitos das crianças e adolescentes, bem como pelo acompanhamento, controle social e avaliação dos programas e ações desenvolvidas. Todas as três esferas governamentais: federal, estadual e municipal, precisam instituir seus Conselhos. Eles deverão ser compostos paritariamente (com mesmo número de representantes) por membros do governo e da sociedade civil organizada.

Suas atribuições perpassam pela implantação e efetividade de políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes, através do monitoramento do SGD, participação no orçamento público, respeitando os planos e prazos das peças orçamentárias e da criação e manutenção dos fundos voltados para as ações complementares de proteção a infância e adolescência. Além disso, a garantia e proteção da população infanto-juvenil, através da vigilância de seus direitos em todas as instâncias, além de zelar para sua efetivação, visando garantir os direitos humanos de crianças e adolescentes e seus princípios constitucionais. No documento que trata das orientações para criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e de Direitos, onde dispõe sobre as atribuições dos Conselhos Municipais:

Na esfera municipal, cabe ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) a deliberação e o controle da execução das políticas públicas locais, assim como das políticas e programas desenvolvidos pelas entidades governamentais e não governamentais no sentido das ações públicas locais (governamentais e da sociedade civil) de

⁴⁸ Ver artigos da Constituição Federal art. 70, 71, 72, 73, 74 e 75.

promoção, defesa e garantia dos direitos humanos de meninos e meninas, com eficiência, eficácia e pró-atividade. Para cumprir essas funções, o Conselho Municipal atua em diversas frentes, que incluem a realização de algumas ações imprescindíveis:

- ✓ Políticas públicas, controle e participação social [...];
- ✓ Articulação e mobilização [...]. (BRASIL, 2007, p.22-23)

As atribuições de funcionamento dos conselhos deverão respeitar as normas estabelecidas pela RESOLUÇÃO nº 116 /2006 do CONANDA que Altera os dispositivos das Resoluções Nº 105/2005 e 106/2006, que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. (Brasil, 2006)

Em João Pessoa o CMDCA foi instituído em conformidade com os termos do artigo 230, da Lei Orgânica do Município. Tem em sua composição 14 membros respeitando a paridade entre o governo e sociedade civil, assim distribuídos:

QUADRO 3 - CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES GESTÃO 2012/2014

REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL	REPRESENTANTES GOVERNAMENTAIS
-Aldeias Infantis SOS Brasil; - Grupo de Estudos e Apoio a Adoção de João Pessoa; - Associação Pestalozzi da Paraíba - Centro da Mulher 8 de Março - Ação Social Arquidiocesana – ASA - Pia Sociedade de Padre Nicola Mazza - Instituto dos Cegos da Paraíba Adalgisa Cunha SUPLENTEs: -Associação Recreativa Cultural e Artística - ARCA -Casa de Cultura IleAsé d’Osoguiã – Iaô -Casa Pequeno Davi	Com titular e Suplente - Secretaria da Educação e Cultura - SEDEC -Secretaria Municipal de Saúde - Secretaria de Transparência Pública – SETRANSP - Secretaria Municipal de Turismo – SETUR - Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDES - Secretaria Da Juventude, Esporte E Recreação – SEJER - Gabinete Do Prefeito

Fonte: Elaboração própria.

Em seu interior dispõe de Câmaras e Comissões:

- Câmara Setorial de Políticas Básicas
- Câmara Setorial de Comunicação, Assessoramento e Articulação
- Comissão de Orçamento
- Comissão de Recadastramento de Entidades
- Comissão de Sindicância

O Conselho Estadual dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CEDCA), respeitando suas atribuições no âmbito do estado conduz pelos mesmos princípios considerados pelos Conselhos Municipais, se responsabilizando pela condução e fiscalização das políticas de acordo com o regimento e Diretrizes. O CEDCA Foi instituído pela Lei Estadual – N.º 7.273/2002, mas tem seu funcionamento registrado desde 1994.

QUADRO 4 - CONSELHO ESTADUAL DE DEFESA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES GESTÃO - 2012/2014

REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL	REPRESENTANTES GOVERNAMENTAIS
<ul style="list-style-type: none"> -Aldeias Infantis SOS- Paraíba ; - Associação Comunitária Nova Vida; - Ação Social Arquidiocesana – ASA; - Ação Evangélica Social- ACEV SOCIAL; - Casa da Menina e do Menino – BAYEUX; - Casa Pequeno Davi; - Centro de Formação Educativo Comunitário- CEFEC; 	<ul style="list-style-type: none"> -Defensoria publica do Estado da Paraíba; - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano; - Secretaria de Estado de Educação e Cultura; -Secretaria Estado da Saúde; Secretaria de estado da Administração Penitenciária; Secretaria da Segurança de Defesa Social- SEDS; Fundação de Desenvolvimento da Criança e do Adolescente “Alice de Almeida”- FUNDAC; Comissão de Defesa da Cidadania da Criança e do Adolescente da Assembléia Legislativa;

Fonte: Elaboração própria.

A composição apresentada e a relação entre sociedade civil, através de suas organizações, expressam o papel político que desempenham em relação à representação nesses espaços, de acordo com a diversidade de projetos em seu interior, o que não descaracteriza sua função enquanto representante do controle social, mas determina a relação dos projetos políticos em disputa. E o aceite dos princípios básicos contidos na Resolução 116: de legalidade de suas atribuições, publicidade de suas ações junto ao conhecimento publico, participação da sociedade civil, criando os mecanismos próprios, autonomia hierárquica junto aos outros órgãos e poderes, em relação a sua competência, respeito à paridade entre seus representantes de caráter numérico e político. Para os sujeitos, o significado da participação nos conselhos reafirmam sua que importância:

Espaço de controle social, o que fragmenta são os responsáveis do governo, que além de suas atribuições tem o conselho, a sociedade civil também. Além das questões de logística. Necessita se fortalecer mais, o governo e não governo (Entrevistado 8).

Espaço importante mais que também precisa de fortalecimento administrativo, de autonomia política. O meu sentimento é: desiludido. Pelo uso político do governo (Entrevistado 3).

Considerando o papel político e a inter-relação que a sociedade civil dispõe com outras dimensões da sociedade em sua totalidade histórico social e em constante movimento, expressa também na relação entre os pares dos conselhos, consideramos a participação da sociedade civil enquanto interface das ações de Estado que pode tender a políticas públicas universais, mas que dispõe de projetos diversos em seu interior. Nesse sentido buscamos

[...] identificar as forças políticas que se organizam no âmbito da sociedade civil e interfere na conformação da política social, de modo a identificar sujeitos coletivos de apoio e / ou de resistência a determinada política social, bem como sua vinculação a interesses de classe (BEHRING; BOSHETTI, 2011, p. 43).

O Conselho de Direito em uma de suas responsabilidades, enquanto órgão articulador da rede de proteção tem como função estratégica monitorar as denúncias de violações advindas de outros órgãos e poderes e agir de acordo com suas prerrogativas.

Participar destas comissões, dialogar, trazer as proposições para o colegiado da demanda de toda rede do sistema de garantia de direitos das diversas parcelas de políticas que precisam ser trabalhadas com o público alvo e também de fazer uma articulação junto a gestão municipal para que o que venha ser deliberado pelo colegiado seja implementado da melhor forma possível e com a menor brevidade (Entrevistado 6).

Para os sujeitos que atuam no controle social, as ações de enfrentamento nos CMDCA interferem em determinados momentos na efetivação de direitos, mas ainda são tímidas as interferências na mudança de paradigma junto ao poder público e destacam algumas ações:

A questão do chamar para o compromisso [...] nas últimas eleições que a gente teve de se elaborar uma carta compromisso aqui em João Pessoa com 22 pontos do Estatuto, todos esses pontos trabalhados em cima do ECA e das violações que a gente achava que eram mais gritantes no momento e pactuar com essas propostas com os gestores. Que precisaríamos que aquilo fosse efetivado de fato nas diversas Secretarias, porque uma das coisas que eu vejo que é falho e que estamos tentando modificar é a questão da intersetorialidade tanto entre gestão quando na sociedade civil, [...].

A gente conseguir mobilizar crianças e adolescentes, fortalecer o protagonismo infanto-juvenil abriu a mente e viu que a gente não pode pensar uma política para um cidadão se ele não está ali para construir. Tem uma coisa que está aí para acontecer que é a unificação das eleições para conselheiros tutelares vai ser a nação debatendo a questão da política da criança e do adolescente, a questão do SIPIA⁴⁹. Colocar ele de fato para funcionar, o SIPIA Web. Estamos pensando no município de João Pessoa uma coordenadoria municipal de criança e adolescente, estamos preparando uma prestação de contas para os gestores e sociedade do que o conselho fez nesses dois anos de mandato e a alteração da lei 11.407 (Lei do conselho) que foi pensada pelo colegiado depois de sete meses de estudo para deixar ela adequada para o modelo de João Pessoa. Existe um diálogo constante entre governo e sociedade, as pessoas que estão na sociedade civil estão comprometidas com a causa, instituições extremamente comprometidas, eu acho que somos o único conselho municipal que tem a participação de uma casa de cultura, que trabalha a política da negritude, voltadas para matrizes africanas, precisamos cobrar que alguma coisa aconteça, que temos uma juventude aí desse público que está sendo exterminada, temos que trabalhar e elaborar políticas públicas para remediar mais uma vez (Entrevistado 6).

As principais atividades apontadas pelos conselheiros se firmam em sua maioria nas ações técnico-administrativas e ações políticas, mas de forte aspecto burocrático.

QUADRO 5 - ATIVIDADES APONTADAS PELOS CONSELHEIROS

AÇÕES TÉCNICO ADMINISTRATIVO	AÇÕES POLÍTICAS
Acompanhar, assessorar e fortalecer os CMDCA's;	Dialogar no interior do conselho;
Realizar diagnóstico para o subsídio e elaboração dos Planos estadual e Municipal de enfrentamento ao Abuso e a Exploração sexual de crianças e adolescentes;	Trazer a propositura das redes do SGD das diversas parcelas de políticas que precisam ser trabalhadas com o público alvo;
Participação nas comissões no interior dos conselhos;	Articulação junto à gestão municipal para que o que venha a ser deliberado pelo colegiado seja implementado da melhor forma possível e com a menor brevidade.
Acompanhar a escola de conselhos;	Fiscalização nas unidades de internação;
	Formulação e participação nas conferências.

Fonte: Elaboração própria.

⁴⁹Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA).

Os Conselhos são parte integrante das redes, mas com definições diferenciadas, nosso objetivo é o de perceber como os conselhos desempenham suas ações frente às redes e se as identificam enquanto parceiros, quais os projetos em seu interior e se atuam também enquanto rede no fortalecimento dos outros eixos Sistema. Compreendendo as relações de força em seu interior que determinam e indicam as fragilidades da relação entre seus membros e a efetividade das políticas. Ao indagar o entendimento dos conselheiros frente aos conselhos de direitos expressam:

(espaços de) Controle social, o que fragmenta são os responsáveis do governo, que além de suas atribuições tem o conselho, a sociedade civil também, além das questões de logística, [...]. (Entrevistado 8).

Espaço importante mais que também precisa de fortalecimento administrativo e autonomia política; o sentimento é: desiludido pelo uso político do governo nos conselhos. (Entrevistado 3).

Percebemos que o espaço institucional dos conselhos de direito, expõe as contradições, que chamam a sociedade civil a participar, mas que em seu interior são demandadas e restringidas. Os conselhos de direitos têm funções definidas de acordo com a legislação, com ações de defesa de direitos, com questões mais propositivas em relação à gestão das políticas públicas, se relacionando com o corpo das secretarias do poder executivo, através do monitoramento e na fiscalização do andamento das políticas, no acompanhamento as medidas implementadas pelo poder judiciário e se manifestando quanto às deliberações do poder legislativo, se este fere o que determina o ECA, além disso dispõe de função deliberativa, através das resoluções.

A importância da ação dos conselheiros da sociedade civil e do governo frente ao fortalecimento das redes e suas dificuldades no processo de condução do conselho:

Importância impar, porque o conselho foi uma ferramenta construída, na qual é paritário ele escuta os dois lados e está dentro do sistema de garantia dialogar, e é aí onde faz a busca ativa das necessidades que estão violando lá na base de nossas crianças e adolescentes, e aí poder elaborar planos, diagnósticos, mais uma vez para remediar uma coisa que a gente poderia prevenir mais infelizmente o sistema faz isso (Entrevistado 6).

Essencial, importante desde que os conselhos compreendam, a gestão compreende, na realidade têm se efetivado, demorou para se encontrar no SGD. [...] (Entrevistado 8).

A sociedade civil enquanto componente do Sistema e não a única responsável pelo seu funcionamento tem sua importância. [...]. Dentro do sistema integrante não só no eixo controle e de promoção, mas deliberar a política. Os demais órgãos do sistema não se sentem fiscalizados. A

sociedade tem impulsionado pelas entidades, mas o SGD é complexo tem muitas outras entidades (Entrevistado 3).

As principais atividades desenvolvidas nos conselhos e redes foram as Comissões intersetoriais, em especial a comissão de implantação e fortalecimento do SINASE e dos impedimentos para uma plena intervenção. E apontam a função da sociedade civil no interior dos conselhos:

Participar das comissões, dialogar, trazer as proposituras para o colegiado da demanda de toda rede do Sistema de Garantia de Direitos das diversas parcelas de políticas que precisam ser trabalhadas com o público alvo e também de fazer uma articulação junto à gestão municipal, para que o que venha ser deliberado pelo colegiado seja implementado da melhor forma possível e com a menor brevidade. (Entrevistado 6).

[..] vejo uma rotatividade muito grande e aí é a questão que falei no início de disponibilizar uma pessoa para fazer o acompanhamento mais de não dar autonomia para ela participar de outras comissões representando a rede ou alguma coisa do tipo, para pensar, propor então fica dificultoso o trabalho. (Entrevistados 8).

No Capítulo VII, a Resolução prevê Mecanismos Estratégicos de Promoção, Defesa e Controle da Efetivação de Direitos Humanos, priorizando determinados mecanismos assim distribuídos: “I mecanismos judiciais extrajudiciais de exigibilidade de direitos; II financiamento público de atividades de órgãos públicos e entidades sociais de atendimento de direitos; III formação de operadores do Sistema; IV gerenciamento de dados e informações; V monitoramento e avaliação das ações públicas de garantia de direitos; e VI mobilização social em favor da garantia de direitos”. (BRASIL, 2006, p. 10,11).

4.3.1 Monitoramento e Formação: estratégias de intervenção no SGD

Duas questões estão fortemente representadas pelos sujeitos da pesquisa, enquanto estratégia de intervenção e condicionante do fortalecimento do SGD e defesa de direitos de crianças e adolescentes: o monitoramento das ações desempenhadas pelas redes e a formação continuada dos membros da rede e na sociedade, em conformidade com o Capítulo VII da Resolução 113/2006, no item III, que trata da formação do SGD e no item V do monitoramento e avaliação das políticas públicas de garantias de direitos. Nesses dois pontos consideramos a especificidade do poder público, porém as organizações se relacionam diretamente e nossa intenção era verificar se as organizações monitoram essas ações.

Em relação às redes locais há uma exigência dos parceiros enquanto resultado das ações desenvolvidas de monitoramento, sendo assim as realizam de acordo com as ações previstas em seus projetos e planejamentos, ficando à margem das ações planejadas em conjunto, os conselhos possuem essa atribuição em seu arcabouço quanto aos planos de defesa de direitos, quanto às denúncias e sua resolatividade e aos programas e projetos.

O monitoramento deveria ser mais efetivo, o acompanhamento das ações e planos. Esses planos são construídos e devem ser implementados, então é papel nosso cobrar e conferir (Entrevistado 6).

Monitoramento não, só as visitas, são relatórios de supervisão na rede, passa a ter conhecimento dos programas (Entrevistado 8)

Em um período teve um GT mais direito, de 2005 a 2010 com amostra em escolas de João Pessoa e Lucena, em um processo mais constante. Naquele período pensamos que nossa missão fosse o monitoramento das políticas públicas, mas é muito difícil. Tem a questão orçamentária, ficamos sem ver isso, para monitorar os recursos. Atualmente trabalhamos com 22 propostas, é uma forma de sistematizar e monitorar as políticas públicas e foi assinado pelos candidatos a gestores (eleição 2012) (Entrevistado 2).

Com as condições frágeis de monitoramento das ações e políticas indagamos de que forma avaliam e acompanham as ações desempenhadas, o que indicam as relações entre sociedade e governo com forte incidência de representantes da sociedade civil no poder público e a falta de mobilização da sociedade civil.

Existem as câmaras dentro do CMDCA, as câmaras setoriais e aí uma preocupação nossa é que cada câmara geralmente tem 4 setores que vai debater a rede, a convivência familiar e comunitária e outras políticas que perpassam, então é interessante que 1 representante de cada comissão menor que compõe essa câmara participe para trazer as decisões para essa câmara que deveria ser mais efetiva, infelizmente por conta das fragilidades que a gente passa tanto enquanto gestão quanto sociedade, que está um pouco desmobilizada a gente sabe que pessoas militantes hoje estão ocupando cargos e agente não pressiona, em fazer referencia a construir outros nomes, passamos por essa dificuldade também (Entrevistado 8).

Enquanto proposta é o de acompanhar as unidades de internação, já são 4 mortes de 2013 até agora (março 2014); o monitoramento é muito frágil não consegue acompanhar. Tem o CRIAR, a alta complexidade, os consórcios nos municípios. O governo fechou mais de 200 escolas estaduais e aí? O que foi feito? (Entrevistado 3).

De certa forma o monitoramento é feito pelas organizações que estão nas redes e aí então trás para dentro da rede. As entidades que acompanham trazem para rede (Entrevistado 7).

De acordo com os depoimentos, os momentos de formação das organizações perpassam pelos eventos e na parceria com outras organizações, não sendo em seus planejamentos uma prioridade de ação. Porém, na realidade, o que presenciamos é uma diversidade de momentos formativos, realizados pelo poder público e organizações da sociedade civil. Consideramos que há uma multiplicidade de ações e ou uma falta de articulação entre as partes.

Dos sujeitos entrevistados, quatro afirmam que não tem formação sistemática, e as ações que executam são desenvolvidas no âmbito das organizações:

[...] a gente vai está trabalhando trimestralmente com o tema de formação popular para estar sempre renovando essa discussão com os educadores principalmente, porque nossa organização tem 24 anos, então chegam novos educadores e precisamos estar discutindo sobre isso. Pensamos trimestral começando no 2º semestre (Entrevistado 5).

Os sujeitos que atuam no enfrentamento a todas as formas de violação de direitos de crianças e adolescentes, possuem em seu interior uma demanda de ações e de rotina de intervenção que pressupõe um arcabouço teórico, que já vimos anteriormente, são baseados em referências em sua maioria nos instrumentos de direitos e em autores oriundos da pedagogia. Nossa inquietação se dá pela condição que esses movimentos adquiriram de um projeto político coletivo de sociedade e se apresentam em seu interior disposição transformadora e perspectiva de articulação junto a outros sujeitos.

O Capítulo VIII, referente à Gestão do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, expõe a responsabilidade do órgão federal de manter a política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes, com as seguintes atribuições mínimas:

I - articular e fortalecer o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente; II - funcionar prioritariamente como núcleo estratégico conceitual, para a promoção dos direitos humanos da infância e adolescência, no âmbito nacional; III - manter sistema de informação para infância e adolescência, em articulação com as esferas estadual e municipal; IV - apoiar técnica e financeiramente o funcionamento das entidades e unidades de execução de medidas de proteção de direitos e de medidas socioeducativas; V - Coordenar o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, especialmente os programas de execução de medidas socioeducativas; e VI - Co-coordenar o Sistema Nacional de Proteção de Direitos Humanos, especialmente os programas de enfrentamento da violência, proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte, os programas e serviços de promoção, defesa e garantia da

convivência familiar e comunitária, dentre outros programas de promoção e proteção dos direitos humanos de criança e adolescente.

Além disso, as entidades públicas nos três níveis deverão atender aos parâmetros previstos, correspondendo às competências da política de atendimento e se responsabilizar pela gestão dos programas, serviços e ações e no tocante à manutenção das unidades e buscar a cooperação no atendimento socioeducativo. À União cabe coordenar os programas e serviços de proteção, as medidas socioeducativas e suprir as condições necessárias para o desenvolvimento dos sistemas estaduais, distrital e municipais.

O art. 28. Incumbe à União: I elaborar os Planos Nacionais de Proteção de Direitos Humanos e de Socioeducação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios; II prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de proteção especial de direitos e de atendimento Socioeducativo, no exercício de sua função supletiva; III colher informações sobre a organização e funcionamento dos sistemas, entidades e programas de atendimento e oferecer subsídios técnicos para a qualificação da oferta; IV estabelecer diretrizes gerais sobre as condições mínimas das estruturas físicas e dos recursos humanos das unidades de execução; e V instituir e manter o processo nacional de avaliação dos sistemas, entidades e programas de atendimento.

A construção dos planos, secretaria e as redes, são três planos estamos no quarto, ainda tem as comissões de monitoramento do CMDCA e Conselhos Tutelares e dos recursos do fundo. Antes, todos os recursos iam para as ONGs, as ONGs se adequaram aos planos de proteção e garantia de direitos. Uns pegam o mesmo plano para trabalhar temas que não estão dentro, e se adequam aos planos institucionais que estão de acordo com os instrumentos. É mais outro recurso para os planos para as entidades de atendimento em João Pessoa (Entrevistado 8).

Um ponto de destaque dessa participação se dá pela comissão do SINASE, coordenado pelo CEDCA para adequação do atendimento socioeducativo no estado e nos municípios com a participação das instâncias públicas e da sociedade civil. O último capítulo da Resolução apresenta os parâmetros, planos, programas e projetos de institucionalização e o fortalecimento do SGD, com destaque dos Conselhos dos Direitos nos três níveis federativos e a responsabilidade de aprovar, de forma suplementar, os parâmetros específicos, como normas operacionais básicas para a institucionalização e fortalecimento do SGD da Criança e do Adolescente. Cabe aos conselhos aprovar os planos que visem planejar estrategicamente as ações de instâncias públicas e os mecanismos de garantia de direitos do Sistema de Garantia

dos Direitos de Crianças e Adolescentes. Quanto ao gerenciamento de recursos do fundo deverão ser analisados e aprovados pelos conselhos.

O último Capítulo trata dos parâmetros e seus assemelhados na institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente pelos Conselhos dos Direitos. A cada item correspondente estrategicamente a cooperação entre os entes federados na condução das políticas, com partilha de responsabilidades, cabendo ao estado e aos municípios, de acordo com o nível de responsabilização, respeitando as instâncias de participação e a devida paridade, as atribuições pelas políticas públicas (p.14).

4.4 AVANÇOS E DESAFIOS: a sociedade civil no fortalecimento do SGD

Observando os passos a serem dados, de acordo com o fluxo sistêmico que ordena o SGD, deparamos-nos com a complexidade apresentada para a viabilidade da garantia de direitos, através de mecanismos inseridos na gestão das instituições públicas de referência e o compromisso dos cidadãos em exercer sua condição na sociedade, apresentando os avanços na consolidação dos direitos, porém ainda com ações pontuais:

Facilitou a secretaria ser da área de Planos, o PPCAM⁵⁰, o Disque 123; a campanha 'Não finja que não viu; o convênio escola de conselho. O estatuto dos CREAS; a materialização do serviço social.

Apesar da fragmentação, o CEDCA ainda tem respaldo, precisa para legitimar suas ações e a sociedade civil precisa da legislação. Dá um peso quando o conselho faz parte (Entrevistado 8).

Acho que um dos grandes avanços é a credibilidade que se cria do trabalho em rede primeiramente que não é fácil a cada ano a gente ver na rede a importância de trabalhar juntos e nesse trabalhar juntos tem esse impacto dentro da sociedade, a gente ver muito quando sai da rede local e vai para municipal, se fortifica aqui e está participando também da rede municipal, porque lá você tem uma intervenção maior, lá estão também outros atores que não estão na tua rede, por exemplo, o conselho tutelar está na rede municipal, o CMDCA está lá também [...] (Entrevistado 5).

Os avanços a gente já tem, porém ainda são muito fragilizados ou não concretizados, às vezes faz e fica só no papel. O sair verba, fiscalização, monitoramento, sistematização dessas etapas não há e aí vem à frustração desses meninos que estão fomentando esses espaços (Entrevistado 7).

De acordo com as proposições da Resolução 113/2006 e a realidade interposta pelos sujeitos consideramos que a proposta de SGD possuem em seu interior avanços e desafios na

⁵⁰ Programa de Proteção de Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte.

defesa de direitos de crianças e adolescentes com resultados positivos a partir de ações em rede:

A mobilização em rede contra abuso e exploração sexual em 2011, o encontro de avaliação dos conselheiros tutelares em 2012 e 2013, o Seminário de Protagonismo, a partir das organizações da sociedade civil, ações decididas no coletivo. Além disso, o Intercâmbio de protagonistas, as visitas realizadas no SGD, onde os adolescentes mapearam o SGD e chamaram o SGD para a mesa de debate (Entrevistado 4).

O projeto de lei da família acolhedora, que passou a ser um serviço da prefeitura; a pesquisa dos abrigos; o acolhimento institucional, o modelo do IPEA; a realidade do GT pró-convivência familiar e comunitária; o projeto de inter-redes na perspectiva de convivência familiar e comunitária. Na organização da rede contribuem para seu fortalecimento – algumas em crise; a sociedade civil segura à rede, mais algumas organizações da rede “tomam” a rede, se sentem dono da rede (justiça). Em Bayeux, tem apoio da igreja e da Pamem; em Santa Rita, o juizado e as ONGs; casa dos sonhos / CEFEC/CEDHOR, diálogo com a sociedade civil, ajudam o fortalecimento do protagonismo - vivência das redes - o objetivo é de incluir as escolas, o Projovem, os programas e serviços (Entrevistado 2).

Uma história que foi muito forte, que aconteceu ano passado e foi uma ação da rede, foi a pesquisa da distorção idade e série, que trouxe dados, o acompanhamento se aquela criança e adolescente tinha tido o encaminhamento, porque isso rendeu no MP uma proposta, que foi levada pelas escolas ao MP com esses dados, então o Alto do Mateus com sete escolas foi visto que "x" alunos vivem essa distorção idade e série e era um pedido da comunidade a EJA diurno e isso nunca foi dado ouvidos de fato e com esses dados, que a rede daqui levou, causou um impacto muito grande e esse ano está para ser implementado a EJA diurno justamente para contemplar esses adolescentes. A pesquisa ainda não foi publicizada por falta de verba (Entrevistado 5).

Os resultados da garantia de direitos e os avanços na intervenção da sociedade civil são consideráveis na realidade das crianças e adolescentes, se levarmos em conta que todo resultado deva ser concebido de forma positiva, porém o que atestamos de acordo com as falas refere-se a passos fragmentados, com estrutura burocrática determinada nos poderes e funções desempenhadas em cada órgão, o que requer responsabilidades e poderes concentrados em espaços diferenciados e separação dos órgãos de atendimento e defesa. As preposições destacadas no fluxo sistêmico exigem uma série de ações e mecanismos de intervenção.

Essas dificuldades de intervenção dos sujeitos aparecem no cotidiano de atuação nos espaços de representação, questionando a formulação de sistema integrado. Ao observar a rede de atendimento, de acordo com o fluxo sistêmico, percebe-se que há uma complexidade de articulação de forma coesa frente às contradições em seu interior e ao se observar como funcionam todas as organizações públicas e da sociedade civil. Como exemplo, destacamos no caderno de fluxos sistêmicos apresentado pela Associação Brasileira dos Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude (ABMP) e reproduzido pela Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e Adolescente (NECA), de atuação frente ao fenômeno social, encontramos o tema da violação de direitos referente a negligência intrafamiliar (BRASIL, 2010, p.84). Apresentados através dos Cadernos de Fluxos Operacionais Sistêmicos que monitoram as condições de ajuste estabelecidas pelos membros do SGD.

A formulação do fluxo sistêmico ilustra as condições elaboradas no interior do SGD e expõe sua face estrutural-funcionalista, evidenciando regras e rotinas de intervenção no enfrentamento às violações de direitos em todos os contextos e realidades e ausente de maior reflexão e intervenção frente às questões sociais, através de legendas e símbolos, roteirizando as condições de enfrentamento das violações de direitos. Lembrando que cada quadro, retângulo e janela se inserem numa série de contradições e dilemas enfrentados no interior do próprio sistema, em cada órgão, em cada instituição pública ou privada.

Isso exige que cada ponto ressaltado no fluxo funcione de forma integrada, com plenitude de suas funções, sem interveniências conjunturais ou estruturais. Nesse processo encontramos a quebra do fluxo, haja vista que os caminhos a serem percorridos pelos atores do SGD e os sujeitos usuários da política são fragmentados e interpostos em condições reais que independem da vontade dos sujeitos políticos, exigindo uma sobreposição de propostas de aperfeiçoamento para a adequação ao Sistema.

A implementação da coordenadoria municipal da criança e do adolescente, a criação e implementação junto ao gabinete do prefeito, porque aí iria ter como gerir a questão do OCA⁵¹ e ter todo um controle do orçamento ligado à criança e adolescente nas diversas secretarias já que a política da intersetorialidade não funciona (Entrevistado 6).

No interior da ação sistêmica está condicionada a participação da sociedade civil em suas múltiplas condições e seu caráter no interior da superestrutura política e burocrática de

⁵¹ Orçamento Criança e Adolescente.

Estado onde se estabelece a dinâmica entre a sociedade política e civil e a relevância da sociedade civil nesse processo:

[...] quem vive às margens dessa sociedade... se não tivesse essa organização que ainda vai à rua, organiza um grito dos excluídos. Vemos mais bandeiras partidárias dentro dessas caminhadas, mas graças a Deus que ainda estamos lá para dizer olha o povo ainda tá gritando, está se organizando, ainda está saindo nas ruas. Eles fecham a porta e a gente vai abrindo um buraco na parede.

Acho que é de importância plena da entidade civil organizada estar em todas as instâncias. Nós temos que controlar, cobrar, sugerir, denunciar, fazer nosso papel mesmo enquanto cidadão.

As contradições, na concepção de participação da sociedade civil nos espaços institucionais, apresentam as lacunas dessa participação nos poderes e níveis políticos e administrativos, estabelecendo os avanços e desafios de intervenção na política, sem alcançar o condicionamento máximo de garantia e positividade dos direitos, mas estabelecendo uma cidadania parcial ou possível, encontrando na gestão as possibilidades de sanar os desafios da política, reforçado pela participação da sociedade, através das redes e o impacto na implementação da política de crianças e adolescentes:

A participação é boa, tem algumas conquistas, mais pouco consideradas por parte do estado, o conselho está em um momento mais amador, os projetos foram aprovados por edital sem os recursos (o recurso não foi depositado no fundo) (Entrevistado 1).

As comissões, os Planos, os Comitês, sempre tem essa representação. O Estado tem se empoderado do seu papel de execução, o Estado tem assumido o que seria do terceiro setor (Entrevistado 8).

A participação da sociedade não se dá como planeja mais forte, mais verdadeiro, mais contingente, poderia ser pior, fazemos a leitura crítica da realidade, mas é ainda tímida a mudança (Entrevistado 5).

[...] a nossa rede está dentro da REMAR, é aquilo que a gente diz trabalhando sozinho, a gente não consegue. A rede local tem que se juntar com a rede maior e assim ir buscando forças.

Se fortalece na escola, no atendimento, no PSF. Queria que tivesse em todo bairro uma rede que funcionasse (Entrevistado 5).

Há uma falta de compreensão da gestão para garantir orçamento para essa política, principalmente, no âmbito da assistência, importância da intersetorialidade, a família que vai a creche, vai ao PSF, pela demanda e disponibilidade (Entrevistado 8).

Há uma exigência na disponibilidade de tempo e pessoal para atuar nos espaços do SGD (Entrevistado 4)

A fragilidade do CMDCA acho que tem que estar de frente, mas tem outros atores também que podem fortalecer o SGD, outros segmentos que nem fazem e nem permitem que outros façam. Vaidades pessoais, ideológicas, o papel da justiça, hierarquia das suas instituições, temos consciência disso, da necessidade de mudança de cultura. A complexidade da justiça. Tem avanços, mais ainda há uma presença do coronelismo (Entrevistado 2).

De acordo com o que preveem os fundamentos do SGD, o trânsito dos sujeitos nas instituições voltadas para a demanda dos direitos de crianças e adolescentes exige da rede de atendimento um funcionamento contínuo e articulado entre as organizações, para que fluam de forma positiva, pois ao contrário, o direito não se concretiza de forma ampla, expondo as dificuldades de efetivação plena do SGD.

Para mim essa política, se é que podemos chamar de política, que a gente vive que é de muita rotatividade, é uma política de cargos comissionados, então quem está responsável por determinados gabinetes são pessoas que estão ali temporariamente, então já é uma luta fazê-lo compreender a importância dessa proteção. É difícilmo eles acham... que já fizemos as leis já está na constituição federal, já está no ECA, vocês querem mais o que? A gente fica cobrando de fato a execução disso. Então, eles estão ali e de repente não estão, basta ter uma briga interna ou uma disputa interna que tudo desmorona, aí vai se começar novamente um diálogo, novamente uma busca de parcerias, de boas alianças. Então, isso para mim é terrível. Outra dificuldade que encontramos é a presença do Conselho Tutelar nas reuniões da rede, eles não vêm por conta de muita demanda e pouco pessoal. Quem mais nos aceita são as famílias, elas são quem mais cooperam com o trabalho de rede. Elas nos abrem as suas portas, nos convidam a participar da casa delas, desabafam, dão dicas e ideias de como resolver determinados problemas. A Burocracia é um grande empecilho desse trabalho em rede, gente do céu como a coisa não funciona, a gente até encaminha enquanto rede mais meu bem, quando chega aos setores responsáveis, pára, porque é burocrático demais o trabalho (Entrevistado 5).

A falta de sensibilidade de pessoas da política governamental, a falta de compromisso de não estar por estar, estar ali representando as entidades, a autonomia na escolha do representante da instituição, porque muitas vezes escolhem pessoas que não tem diálogo com os gestores, que não levantam a bandeira (Entrevistado 7).

A negatividade do processo de participação e de condições reais de implementação das políticas públicas, expõe os principais pontos de entrave para a viabilidade das políticas públicas em nosso estudo; para os sujeitos os maiores desafios se mostram nos impedimentos ainda apresentados, seja nos espaços de justiça, que permite a penetração dos representantes da sociedade civil no cotidiano de suas ações, e quando citados, há um destaque quanto a burocratização das ações, a hierarquia da instituição e os condições ideopolíticas em seu

interior e as questões referentes à gestão das políticas e da burocracia das instituições públicas, nesse sentido os maiores destaques de entraves apontados foram:

- ✓ Falta de sensibilidade dos representantes da gestão e dos gestores públicos;
- ✓ Falta de autonomia dos sujeitos políticos em todas as esferas;
- ✓ Ausência do orçamento criança;
- ✓ Ausência de ações que permitam o fortalecimento da intersetorialidade;
- ✓ Disponibilidade de tempo e pessoal dos sujeitos políticos que integram nas redes;
- ✓ Fragilidade do CMDCA;
- ✓ Interferências pessoais - vaidades pessoais, ideológicas;
- ✓ Hierarquia e complexidade da justiça;
- ✓ Rotatividade dos representantes do poder público;
- ✓ Ausência dos Conselhos Tutelares nas redes;
- ✓ A burocracia do poder público.

Além disso, observamos, frente aos sujeitos, que os desafios de implementação das políticas e dos direitos de crianças e adolescentes ficam no espaço das políticas públicas, na perspectiva de prevenção e intervenção e da fragilidade dos espaços de participação, porém, contraditoriamente, reforçam a essencialidade da participação da sociedade civil e o caráter propositivo das ações em rede, mas não dispensando essa contradição, ao contrário, ela reforça a reflexão das condições de enfrentamento às injustiças postas na sociedade.

A não operacionalização das demandas do CEDCA, o transporte; a estrutura física, os recursos que existem mais não são liberados (Entrevistado 1).

O maior desafio é conseguir pessoas com o perfil e comprometidas com a causa, representantes da sociedade e da gestão que não se deixem corromper, que sejam lutadores da causa independente de estar na sociedade ou na gestão (Entrevistado 6).

Olhar a gestão como um todo; mesmo fragmentado o conselho é importante, o desafio é o conselho compreender seu papel, os recursos humanos e financeiros para que se possa acontecer a autonomia política para que cumpra seu papel.

Essencialidade dos conselhos para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente que na prática não há essa essencialidade, só na teoria (Entrevistado 3).

Para mim o grande desafio é fazer a sociedade como um todo, o poder público, a mídia governamental acreditar nesse trabalho em rede que é um trabalho de proteção, que fortificando as redes locais você diminuir o

impacto dessas crianças e adolescentes que cometem infrações. Para eu fazer com que a sociedade veja a importância desse trabalho em rede (Entrevistado 2).

(os desafios) São grandes, trabalhar em rede, a intersetorialidade a gente sabe de todo processo, mas quer que o governo faça de forma compartilhada (Entrevistado 2).

A crença é na insistência de participação política nos espaços institucionais, reafirmando a clássica da organização social e política através de um pacto social entre as partes, garantindo ao indivíduo a segurança necessária, através da ação conjunta priorizando a comunidade na perspectiva de “Uma sociedade política, regida por leis e fundada em um acordo universal e invariável, que beneficia todos igualmente, e organizada com base em deveres mútuos privilegiando a vontade coletiva” (VILALBA, 2013, p. 64).

Acredito nesse coletivo, olhar para defesa dos direitos de crianças e adolescentes em um mundo melhor, estimulados, serem cidadãos mais éticos; protagonismo, despertar uma tendência ainda no campo da criança. Tem alguns que já partem para outros grupos, movimentos políticos, a exemplo de adolescentes da rede que participam do movimento estudantil e do movimento passe livre, levante (Entrevistado 1).

Uns tem, outros não. A situação é mais difícil que anos atrás, se diluiu, fragmentou, economicamente a dificuldade de recursos humanos. De um lado alguns mantêm a defesa dos direitos humanos, tem visão comum, mais transformadora, mais socialista, mas se diluiu... ficou imediatista. Tem várias pessoas que têm essa visão, posições bem diferentes, outras menos. Presente a visão assistencialista, paternalista muito forte.

Visão de transformação do direito do cidadão, do atendimento e defesa de direitos, outros só de atendimento sem pensar em transformação. A ideia de inter-redes (terra dos homens) articular os projetos comuns.

A redução foi um exemplo que no intimo faz essa defesa, não tem visão de garantia de direitos humanos, ainda na visão assistencialista (Entrevistado 2).

O que se estabelece que a sociedade preserve o conjunto dos membros da comunidade, com um caráter de vigilância junto ao Estado no escopo político, visando o aprimoramento das ações interinstitucionais e nas proposições das políticas públicas. Ao Estado não cabe absorver a capacidade transformadora da sociedade civil, mas observar as proposições apresentadas, preservando os seus limites financeiros e burocráticos de acordo com a argumentação presente nos espaços políticos. Na realidade, o Estado traz em seu interior uma série de limites, próprios das contradições de classe.

A sociedade civil indica uma interdependência com os poderes do Estado quando realiza conquistas de integrar os demandatários próprios do sistema em seu interior, mas também reconhecem o protagonismo do SGD:

No meu ponto de vista no sistema de garantia todo mundo é igual até o MP que faz parte de uma instância maior enquanto perspectiva de pensamento, mas acho que ali na rede é todo mundo igual, é uma coisa só. (Entrevistado 6).

O CMDCA deveria ser a referência, mas a gente está tentando, o CMDCA é a peça piloto do sistema porque ele é o espaço onde está o governo e gestão discutindo, e traz pra rede, para os fóruns, para as comissões e aí a gente vê as coisas engrenarem. Só que precisamos do recurso para ligar tudinho, não tem como fazer sem recurso (Entrevistado 6).

Importante o eixo de promoção - governo e sociedade civil, na defesa o MP, o TJ, o CT, o controle, os conselhos, os fóruns. Na prática, o protagonismo da REMAR que consegue puxar essa discussão, que tem significado a fragilidade do conselho e do FDCA. Ela assume propostas mais amplas do que deveria (Entrevistado 3).

Para mim, quem se destaca na luta é a sociedade civil...agora quem era de fato para assumir essa responsabilidade seria o Estado, ele é muito omissor. A sociedade civil se destaca nessa busca, no acreditar da importância, agora a gente sabe que o Estado tem sua parcela enorme na responsabilidade e coloca em banho-maria (Entrevistado 5).

As demandas institucionais impostas e a estrutura elaborada em torno das políticas públicas e das ações de controle exercem uma burocratização da sociedade civil e reforçam o refreamento das lutas sociais, expressando as contradições em seu interior. Considerando que a vontade última está localizada na oferta de bens e serviços, através do Estado em parceria com a sociedade, que resolva as desigualdades e ou vulnerabilidades que afetam as crianças, adolescentes e suas famílias, contando para isso com a participação efetiva da sociedade civil e que as contradições entre os interesses gerais e os interesses particulares podem ser sanadas numa relação política.

Como nos coloca Tonet sobre as Glosas Críticas, “A dependência do Estado em relação à sociedade civil supõe a concepção de que o ser social tem um reordenamento cuja matriz é a economia” (2010 p.20-21). O Estado, enquanto expressão da opressão de classe, representante dos interesses da classe dominante, como afirma Marx, no Manifesto, é “O governo moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” (1998, p.33).

Compreendemos que o Estado não se expressa atualmente nessas condições em sua totalidade, mas contém esses pressupostos. A interveniência da sociedade civil em seu

interior, com suas demandas expressas, contando com as relações de força em que se apresentam, ora mais favoráveis, ora com conjunturas mais adversas, de acordo com o projeto político em pauta. Porém esses momentos de fluxo e refluxo da sociedade civil não diferem um de outro em sua concepção de classe se esse elemento não é composto da luta de classes.

As determinações das funções a serem exercidas na sociedade, por cada membro e em cada setor, são expressas na realidade social enquanto um conjunto de partes de forma homogênea de responsabilidades, retraindo a capacidade de totalidade que se referencia nas relações e na divisão do trabalho enquanto matriz presente ao longo do processo histórico-social e passíveis de transformação.

Os pressupostos contidos na tese central do pensamento de Marx perpassam pelas contradições inseridas no processo de divisão social do trabalho, que impôs condições materiais diferenciadas ao indivíduo de acordo com o interesse hegemônico que adquire ao longo do processo histórico e social. Sendo assim, o Estado e a sociedade civil possuem uma dependência de origem, presente no antagonismo das classes sociais, onde as mudanças estruturais frente às desigualdades independem da vontade política da comunidade, mesmo que em determinado momento tenham que fazê-la enquanto forma primeira de conquista do poder político. Marx nos traz o caráter do Estado em sua relação com a sociedade:

O Estado e a organização da sociedade não são, do ponto de vista político, duas coisas diferentes. O Estado é o ordenamento da sociedade. Quando o Estado admite a existência de problemas sociais, procura-os ou em leis da natureza, que nenhuma força humana pode comandar, ou na vida privada, que é independente dele, ou na ineficiência da administração, que depende dele (MARX, 2010, p.59).

A condição de se equacionar os problemas sociais a partir das responsabilidades no corpo da gestão e na participação dos membros da comunidade é limitada, expressa nas contradições de base na sociedade e para que se possa perceber essa condição se faz necessária a percepção do caráter de classe pelos sujeitos que atuam no interior das políticas públicas, no sentido de compreender os projetos postos na realidade e no reordenamento da intervenção dos sujeitos.

Gramsci reafirma a capacidade gestora do capitalismo pelo Estado, porém adiciona uma capacidade política na sociedade civil. Reforçar a concepção revolucionária da filosofia da práxis, que se mantém no conjunto de sua obra, mas propõe estratégias para a superação das relações burguesas, e uma dessas estratégias encontram-se na política enquanto elemento de intervir na ordem e na estrutura social, enquanto forma de organização das massas.

De acordo com Buci - Glucksmann, Gramsci nos coloca dois momentos de articulação do Estado: o Estado Unilateral, estreito e o Estado Ampliado, integral. Observando os componentes do Estado em sua relação enquanto governo, por sua estrutura de classe e os determinantes que os compõe, mas que se desdobram em outro sentido pela aproximação a partir da superestrutura em um Estado em sentido integral e das bases em que se formaram.

O Estado integral pressupõe a tomada em consideração do conjunto dos meios de direção intelectual e moral de uma classe sobre a sociedade, a maneira como ela poderá realizar sua 'hegemonia' ainda que ao preço de 'equilíbrios de compromisso', para salvaguardar seu próprio poder político, particularmente ameaçado em período de crise: 'O Estado é todo o conjunto de atividades teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não somente a sua dominação, mas também consegue obter o consenso ativo dos governados' (BUCI- GLUCKSMANN, 1980, p.128).

As condições adversas postas na sociedade, frente às novas expressões da questão social, expõem as violações de direitos de crianças e adolescentes e nos remove a concepção do papel da sociedade neste contexto, através de mecanismos de participação política. A teoria nos ilumina frente à reflexão da ação desempenhada pelos movimentos de crianças e adolescentes na atualidade, no contexto das políticas públicas de Estado. Considerando que de acordo com um Estado ampliado abre-se um espaço no poder político, através de diversos mecanismos de controle e de que forma esses mecanismos têm sido utilizado e se eles conseguem intervir de acordo com um projeto político de sociedade e se estão articulados no conjunto das forças políticas presentes. Na formulação de elementos que se desdobram em elaborações de caráter coletivo, entre os diversos interesses postos na sociedade, de acordo com as demandas apresentadas por aqueles que vivem do trabalho.

Acredito nesse coletivo, olhar para defesa dos direitos das crianças e adolescentes em um mundo melhor, estimulados, ser cidadãos mais éticos; no protagonismo, despertar uma tendência ainda no campo da criança. Tem alguns que já partem para outros grupos, movimentos políticos, a exemplo de adolescentes da rede que participam do movimento estudantil e do movimento passe livre, levante (Entrevistado1).

Uns tem outros não. A situação é mais difícil que anos atrás, se diluiu, fragmentou, economicamente a dificuldade de recursos humanos. De um lado alguns mantêm, a defesa dos direitos humanos, tem visão comum, mais transformadora, mais socialista, mas se diluiu ficou imediatista. Tem varias pessoas que tem essa visão, posições bem diferentes, outras menos. Presente a visão assistencialista, paternalista muito forte.

Visão de transformação do direito do cidadão, do atendimento e defesa de direitos, outros só de atendimento sem pensar em transformação. A ideia de inter-redes (terra dos homens) em articular os projetos comuns.

A proposta da redução da idade penal foi um exemplo que no íntimo faz essa defesa, não tem visão de garantia de direitos humanos, ainda a visão assistencialista (Entrevistados 2).

A relação da sociedade civil e Estado e a referência de classe, alienados em suas relações, se desagregam, recolocando uma aparência de parcela antagônica ou parceira na sociedade, definindo aquele que está fora do Estado por sua prática política ou social. O resultado dessas considerações remete à necessidade de um projeto político no interior dos movimentos de crianças e adolescentes e a compreensão das contradições inseridas nas relações entre Estado e Sociedade, no sentido de descortinar a aparência da realidade que aprisiona os movimentos nas ações mecânicas e burocráticas, mas que movimenta a reação das necessidades prementes de crianças e adolescentes numa relação contraditória de desânimo e necessidade de manter essa relação.

Acredito nesse coletivo, olhar para defesa dos direitos das crianças e adolescentes em um mundo melhor, estimulado, serem cidadãos mais éticos; o protagonismo, despertar uma tendência ainda no campo da criança. Tem alguns que já partem para outros grupos, dos movimentos políticos, a exemplo de adolescentes da rede que participam do movimento estudantil e do movimento passe livre, levante (Entrevistado 1).

Quanto ao projeto político, uns tem outros não. A situação é mais difícil que anos atrás, se diluiu, fragmentou economicamente, a dificuldade de recursos humanos. De um lado alguns mantêm a defesa dos direitos humanos, tem visão comum, mais transformadora, mais socialista, mas se diluiu ficou imediatista. Tem varias pessoas que tem essa visão, posições bem diferentes, outras menos. Está presente a visão assistencialista, paternalista muito forte.

A visão de transformação do direito do cidadão, do atendimento e defesa de direitos, outros só de atendimento sem pensar em transformação. A ideia de inter-redes (terra dos homens) articular os projetos comuns? (Entrevistado 1).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os movimentos sociais de defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes tiveram forte presença na configuração dos instrumentos de direitos e exercem papel protagonista em relação à política de participação institucional no país. A investigação desses movimentos, a partir de sua inserção nas redes de proteção social e nas redes locais de crianças e adolescentes em João Pessoa, se processou nas considerações acerca de seu papel no fortalecimento do SGD, a partir dos conceitos de sociedade civil e sua relação com o Estado.

Nossa investigação buscou encontrar um sujeito político novo que pudesse reconhecer sua condição contraditória nas relações sociais, considerando o projeto político de rompimento com as forças tradicionais.

Consideramos a realidade histórica desses sujeitos, que preconizaram as lutas por direitos de crianças e adolescentes, na perspectiva de um instrumento de direito legítimo, o ECA. As possibilidades dessas lutas tomarem um caráter de transformação de classe são distantes, pois as lutas dos movimentos nasceram no interior de uma dicotomia entre o direito e a positividade e aplicabilidade, restrito em um contexto político-econômico de crise, com conteúdo neoliberal, além disso o que não os determina, foram incorporados nas estratégias de intervenção das políticas neoliberais tomando o caminho das organizações sociais, em contra ponto às instituições públicas, ou seja, organizações da sociedade civil com ações e responsabilidades do poder público.

Nosso objetivo de analisar o papel das redes no fortalecimento do SGD nos levou a considerar o sistema enquanto um conceito a mais no interior das diversas concepções e estratégias existentes na sociedade contemporânea, advindas de outras concepções burguesas determinadas pelas relações materiais. A concepção teórica e a formulação do SGD pressupõem que as instituições e poderes estão formulados de forma coesa e engrenada, sem considerar que nem todas as peças da engrenagem estão devidamente acopladas.

Os pressupostos se baseiam no princípio de que os poderes devam ser participes na defesa de direitos, reforçando o papel educativo do reordenamento jurídico, na mudança de paradigma, no entanto nos deparamos com as contradições a todo o momento, pois os conceitos contidos na resolução não estabelecem a verdade.

Considerar a segurança pública com todos os seus condicionamentos enquanto parte do SGD, esta muito longe da realidade⁵², temos nossa própria experiência como exemplo, pois o que vimos são as violações constantes dos agentes do Estado. Há, também, um somatório de desencontros no espaço jurisdicional, cabendo ainda ao juiz a decisão dos interesses da criança e, em muitos casos, desconsiderando seus direitos e suas vontades.

As políticas públicas requisitadas pelos movimentos contêm as premissas das contradições do capital, ou seja, por um lado os trabalhadores requisitam serviços públicos que possam sanar as condições de reprodução do trabalho, por outro trazem os pressupostos do Estado burguês, reforçando seu caráter hegemônico e de reprodução de capital, reforçando as possibilidades de reforço mercadológico das políticas públicas, onde sua estrutura impõe necessidades cada vez mais prementes às demandas da sociedade. Quando as refrações da questão social se restabelecem, surgem novos problemas sociais e novas demandas são requisitadas, através de instrumentos, tecnologia, medicamentos, recursos humanos, teorias e pesquisas científicas são demandadas para dar respostas, há um mecanismo que constrói e reconstrói as desigualdades.

Nesse sentido, consideramos que os pressupostos contidos no SGD, são contraditórios, pois não trazem a totalidade das condições postas na realidade, que possam estabelecer a matéria dos direitos humanos de crianças e adolescentes, ao contrário, reafirmam uma concepção conservadora de monitoramento e vigilância das crianças e adolescentes e suas famílias em situação de pobreza. O SGD tem seus aspectos relacionados de acordo com o ECA, a todas as crianças e adolescentes, porém são os mais pobres que recebem o monitoramento. Concordado com Marx de que “As idéias da classe dominante são, em todas as épocas, as idéias dominantes, ou seja, a classe que é o poder material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, o seu poder espiritual dominante” (MARX, [19--], p. 67).

Por outro lado, há uma condição de participação da sociedade civil no espaço público, ampliando as formas estratégicas de intervenção, porém nesse processo incide a necessidade do potencial transformador da sociedade pressupondo a desalienação dos sujeitos que compõe o processo ampliando as concepções ao corpo da sociedade.

A sociedade civil frente às relações da estrutura e da superestrutura é capaz de implementar, a partir de sua incidência política, sua capacidade revolucionária, numa

⁵² Na escola em que atuamos a Polícia Militar apreendeu uma aluna consumindo droga no muro da escola, de forma arbitrária a adolescente de 12 anos iria ser conduzida a delegacia da infância e juventude sem o acompanhamento do familiar, o que foi refutado por nós. Prontamente o policial usou de sua prerrogativa de autoridade e violou de todas as formas o direito da adolescente em ter sua condição preservada.

percepção de que os movimentos autônomos podem mover frente ao capitalismo, despertando o caráter de um intelectual revolucionário que livremente opta pela revolução:

Por um caminho de tipo novo, os intelectuais devem tomar consciência de sua constituição sociológica, de sua inserção real, contraditório, nas relações sociais. [...] eles podem superar seu próprio isolamento, ligar-se as massas, reunificar em sua própria prática intelectual e política o que toda sociedade de classes separa: a filosofia e a política, a cultura e as forças progressivas revolucionárias (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 19-20).

Aos atores do Sistema, reitero, que sua efetividade não está nas afirmações de práticas coletivas, nas dimensões técnicas ou da apreensão dos instrumentos de direitos ou na apreensão de elementos de gestão pública, está, sim, nas condições básicas de intervenção e transformação da realidade de criança e adolescentes, objeto das contradições de classe. Porém, não nos propomos a recolher a capacidade dos movimentos ao dia glorioso da revolução, mas a uma reflexão cotidiana, na práxis, buscando desvelar-se dos mecanismos de alienação e subordinação de classe.

Buscamos compreender esse impasse em Gramsci, ao afirmar que a superação do Estado liberal e da sua fase corporativa inaugura um novo período histórico, onde incorpora a hegemonia em seu interior, absorvendo as dimensões econômicas e político-culturais. Estabelece, com efeito, “[...] uma equivalência entre o ‘aparelho de hegemonia privado’ e ‘sociedade civil’, sendo que o aparelho de hegemonia se reveste de uma dupla dimensão: econômica, e político-cultural” (GRAMSCI, 1980, apud BUCI-GLUCKSMANN, p. 99).

Porém, Gramsci exerce sua crítica na prerrogativa de que “[...] a problemática da ampliação do Estado será resolvida na correlação de forças, e a sociedade civil será atravessada, do econômico ao ideológico, pela luta de classes” (Idem, p. 101).

Esse problema teórico, que não pretendemos desvelar aqui, em que a sociedade, enquanto um bloco revestido de elementos ideopolíticos, possa estar absorta em condicionamentos que impeçam a formulação de práticas e proposições que rompam com as determinações da classe dirigente. Na correlação de força com o Estado, os sujeitos estão em diferentes contextos de alienação e desalienação, permitindo uma ampliação do Estado e do direito.

Estado e a sociedade não são elementos distintos, estão articulados desde sua origem de classe, na primazia dos interesses particulares e da natureza do Estado à dependência ontológica da economia e seus determinantes da classe hegemônica.

E nessa relação condicionante do Estado de classe, que a sociedade civil interpõe suas lutas, através de mecanismos também da esfera do Estado, a partir do direito. Com um

relativo abandono de suas práticas políticas de mobilização elaboradas ao longo da história e da separação da sociedade civil em projetos diferenciados nos movimentos populares, ONGs e organizações de classe. A sociedade civil também possui em seu interior projetos hegemônicos de organizações patronais, religiosas, as OSCIPs - organizações surgidas para fornecer ao neoliberalismo as parcerias necessárias na execução de políticas públicas, toda sorte de organizações ligadas ao setor privado. Sendo o projeto hegemônico determinante no interior do Estado burguês, também se encontra na sociedade civil e reproduz suas ideologias conforme suas conveniências e propósitos.

O conceito de sociedade civil, em Gramsci, não é o mesmo conceito de Marx, é um conceito novo, Estado e sociedade enquanto bloco novo, compacto e interobjetivo de relações de forças, no qual a sociedade civil, por sua condição estrutural de base, é o vetor predominante (MENESES, 2013). Relaciona a sociedade civil na esfera da divisão social do trabalho, onde todos os indivíduos se vinculam entre si numa interdependência, para assegurar sua sobrevivência. Sua proposição tem caráter crítico nessa relação da ação das necessidades humanas.

A sociedade civil não é mais aquela descrita nos escritos juvenis de Marx – embora, dialeticamente, continue a se-lo [...] isto é, a sociedade civil continua sendo um lugar no qual satisfazemos as nossas necessidades materiais e egoísticas através da troca mercantil. [...] a grande novidade heurística de Gramsci é que ele “ampliou” o conceito de sociedade civil. Sem desconsiderar as determinações primitivas de Marx, por ele incorporadas, verificou que a sociedade civil contemporânea é uma estrutura dotada de uma nova superestrutura que não é o Estado *stritu senso* (Idem, 2013, p. 201-202)

O desafio posto conduz a capacidade das organizações da sociedade civil, através das redes articuladas de forma autônoma em relação ao Estado, de acordo com suas proposições, sem os penduricalhos burocráticos e a séries de condições ofertadas por ele.

Porém, as relações sociais chegaram a um grau de desenvolvimento das forças produtivas que exigem uma série de mecanismos irrefutáveis na sociedade, onde aos cidadãos não é mais possível viver sem os trâmites e as legalidades do Estado.

Apesar de compreendermos que as lutas políticas não sejam revolucionárias e que não interpõem condições de transformação pela via democrática, consideramos estratégica a adesão dos movimentos e sua interveniência junto ao público alvo em que atuam, nas lutas programáticas, a exemplo da Reforma Constituinte e a reflexão sobre os momentos de mobilização da sociedade.

Ao fim deste processo de análise colocamos alguns questionamentos iniciais acerca dos elementos elencados junto aos atores do SGD, representantes da sociedade civil e governamentais que atuam nos espaços de articulação do sistema e a compreensão que absorvem nas ações coletivas. Temos claro que as indagações da relação da sociedade civil na luta por políticas públicas de crianças e adolescentes frente ao Estado não se encerra aqui, pela manutenção das contradições em seu interior. Pois as políticas públicas não possuem as condições de sanar as demandas da sociedade e as contradições que nela habitam, as desigualdades estão no interior das contradições de classe.

Outros pesquisadores, ao se apropriarem deste estudo, podem refutar essa premissa, porém consideramos que a luta incessante do mesmo elemento com corpos diferentes irão se manter enquanto as contradições permanecerem.

Apesar das contradições postas, a dinâmica social exerce condições possíveis de transformação no campo político ao requisitar que os movimentos se atrelem ao campo das lutas políticas mais progressistas, requisitando ideários na contramão de pressupostos conservadores da elite burguesa. Além disso, anseio um projeto político que se relacione com as condições de classe, que articule as lutas pelos direitos de crianças e adolescentes no interior das contradições estabelecidas pelo modo de produção capitalista. As proposições de ação em rede reafirmam os princípios liberais de direitos humanos, de frear os instintos de coerção do Estado, dando-lhe um caráter de Estado de direito.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ,Ana Rojas; VITALE, Maria Amália F. **Família: redes, laços e políticas públicas**. São Paulo: IEE /PUCSP, 2003.

ANDERSON, PERRY. **Balanco do neoliberalismo**. In SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). Pós-neoliberalismo - As Políticas Sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. **Estado e Sociedade: contribuição ao debate sobre políticas públicas**. Recife: UFPE, 2010.

ARIÉS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. Tradução de Dora Flaksman. 2ª edição. Rio de Janeiro. Livros Técnicos e Científicos Editora S.A. 1978. Disponível em: <http://www.faroldoconhecimento.com.br/livros/Educa%C3%A7%C3%A3o/PHILIPPE-ARIES-Historia-social-da-crianca-e-da-familia.pdf> acesso em julho de 2013.

AZEVEDO, Maurício Maia de. **O Código Mello Mattos e seus reflexos na legislação posterior**. Disponível em: http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=b2498574-2cae-4be7-a8ac-9f3b00881837&groupId=10136>. Acesso em: 20 jan. 2013.

BACCELLIL, Luca. **Norberto Bobbio: a era dos direitos sem fundamento**. In TOSI, Giuseppe (org.). *Norberto Bobbio: democracia, direitos humanos, guerra e paz*. João Pessoa. Editora Universitária da UFPB. 2013. V. 1

BAHIA. Governo do Estado. Cartilha histórica da Bahia. 3. ed. Salvador: Continente, 1981. 304 p.

BAPTISTA, Myrian Veras. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. **Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, Mar. 2012 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 dez. 2012.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social no Capitalismo Tardio**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BOBBIO, Norberto. *et al.* **Dicionário de Política**. Vol. 1. 4.ed. Brasília: Ediurb, 1992.

BORÓN, Atilio. **A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal**. In SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). Pós-neoliberalismo- As Políticas Sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BOSCHETTI, Ivanetti. *et al.* **Capitalismo em Crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Municipal dos Direitos Humanos da criança e do adolescente e conselho tutelar. **Orientações para criação e funcionamento**.

_____. **LEI Nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Presidência da República. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**. 1993.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. – Brasília-DF: Conanda, 2006.

_____. **Por uma Política Nacional de Execução das Medidas Socioeducativas: conceitos e princípios norteadores**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.

_____. Presidência da República. **constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília- DF: 1988.

Disponívelem:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 07 jul. 2012.

_____. Resolução Nº 113 de 19 DE ABRIL DE 2006.Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, DF, 19 de julho de 2006. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.org.br/conanda/resolucoes/resolucao-no-113-de-19-de-abril-de-2006>>. Acesso em: 02 dez. 2011.

_____. Resoluções, de julho de 1993 a Setembro de 2004. Secretaria executiva do Conanda. Brasília, 2004.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília: SDH/PR, 2010.

_____. Conselho Municipal dos Direitos Humanos da criança e do adolescente e conselho tutelar. Orientações para criação e funcionamento. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília. 2007.

BRAVO, Maria Inês Souza. **Política de Saúde no Brasil**. Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. Disponível em <http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-5.pdf> acesso em dezembro de 2013.

BUCCI-GLUCKSMANN, Christinne. **Gramsci e o Estado**. Tradução de: Angelina Peralva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CAPITANI, Renato. **A finalidade do Estado em Kant**. III Mostra de Pesquisa da Pós-Graduação. PUCRS, 2008.

CARDOSO JUNIOR, Nerione N. **Hannah Arendt e o declínio da Esfera Pública**. Brasília, DF: Senado Federal, 2007.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **A família contemporânea em debate**. São Paulo: Cortez, 2003.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Financiamento da educação: necessidades e possibilidades**. Nº 124, 14 de dezembro de 2011- IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf>. Acesso em: out. 2013.

CLASTRES, Pierre. **A Sociedade Contra O Estado**. [S.I.: s.n.], 1974,

CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA. São Paulo: *Terre des Hommes*. Holanda. São Paulo. 2007.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. Parâmetros para formação do socioeducador: uma proposta inicial para reflexão e debate. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.

_____. Por uma política nacional de execução das medidas socioeducativas: conceitos e princípios norteadores. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 15, n. 2, Nov. 2003. Acesso em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200004&lng=en&nrm=iso>. access on 24 Sept. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200004>>. Acesso em: 07 ago. 2013.

DUMONT, Maria Alice Barroso; ARCELO, Adalberto Antonio Batista. Uma Análise Histórico-Pragmática da Cultura Política de Direitos Humanos no Brasil Contemporâneo. **Revista Eletrônica do Curso de Direito - PUC Minas Serro**. In: Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/DireitoSerro/article/view/1112>>. Acesso em: 22 mar. 2014.

ENGELS, Friederich. **A Origem da Família da Propriedade Privada e do Estado**. 3.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

FALEIROS, Vicente. **Estado e Sociedade: parcerias e práticas contra a violência sexual**. Brasília: Universa, 2010.

FREIRE, Silene de Moraes. Direitos Humanos no Brasil: ilusão jurídica ou possibilidade histórica? In: FORTI, Valeria; BRITES, Cristina Maria (org.). **Direitos Humanos e Serviço Social: Polêmicas, Debates e Embates**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GONH, Maria da Gloria. **Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf. Acesso em: 06 mar. 2011.

HOBBS, Eric J.A Era das Revoluções. Europa 1789- 1848. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

INESP. A convenção internacional. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 141, set./dez. 2010.

KONDER, Leandro. **O Que é Dialética**. 25. São Paulo: Editora Brasiliense. Disponível em: <<http://www.slideshare.net/cursoraizes/leandro-konder-o-que-dialtica>>. Acesso em: 02 dez. 2011.

LEBARCKY, Fernanda da Vitória. TOPOLOGIAS DE REDES PARA ESTRATÉGIA RELACIONAL: um estudo no setor de calçados e bolsas. 2013. 122 f. Dissertação. UFMG: . 2013.

LENIN. **As Três Fontes e as Três Partes Constitutivas do Marxismo**. 6.ed. São Paulo: Global, 1988.

LOCKE, John. Segundo Tratado Do Governo Civil. Publicação: Editora Vozes. Distribuição: Clube do Livro Liberal. Disponível em : <[wu.xr.pro.br/IF/LOCKE-Segundo_tratado_Sobre_O_Governo.pdf](http://www.wu.xr.pro.br/IF/LOCKE-Segundo_tratado_Sobre_O_Governo.pdf)>. Acesso em: dez. 2013.

MALTA, Sílvia. Violência na família: uma matriz da violência na sociedade. Alagoas, 2002. DISTRITO FEDERAL. Edição especial para a 7ª conferência nacional de direitos da criança e do adolescente. **Um retrato das unidades de internação de adolescentes em conflito com a lei**. 3. ed. Brasília.

MARANGON, Ana Carolina Rodrigues. **Janusk Korczak, precursor dos direitos da criança**. Uma Vida Entre Obras. São Paulo: UNESP, 2007.

MARX, Karl. **Para a Questão Judaica**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, Karl e Engels, Friederich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

_____. **Manifesto do Partido Comunista**. Edição Comemorativa. São Paulo, 1998.

_____. **Obras escolhidas**. v. 3, São Paulo: Alfa Omega, [s.d].

MÉDICI, Rita. Gramsci e o Estado: para uma releitura do problema. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 29, Nov. 2007. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782007000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 Jun. 2013.

MELLO, Elson Rezende de. Considerações sobre o Estado em Hobbes. **Revista de C. Humanas**, Viçosa, v. 12, n. 1, p. 217-234, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/artigo6evol12-1.pdf>>. Acesso em: 13 jan 2014.

MENEZES, Jaldes Reis; LYRA, Rubens Pinto. **Marxismos na Contemporaneidade**; tópicos de política, economia e direito. João Pessoa: UFPB, 2013.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, 2012, p. 180. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. Disponível em: <http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/download/46/29>. Acesso em: 24 jan 2014.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NECA. Caderno de Fluxos Operacionais Sistêmicos. Proteção integral e atuação em rede na garantia de direitos de crianças e adolescentes, 2008 – 2010.

NETO, Wanderlino N. Instrumentos de Promoção e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente, Enquanto Direitos Humanos Especiais de Geração. Instrumentos Normativos Internacionais de Promoção e Proteção: A Convenção Sobre Os Direitos Da Criança Por Histórico e contextualização da luta em favor dos Direitos Humanos Geracionais no Brasil. disponível em <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.redlamyc.info%2FEleccion%2520consejo%2520consultivo%2FCandidatos%2FWNN%2520%2528livro%2529%2520Protecao%2520Direitos%2520Humanos%2520Geracionais%2520-%2520SEDH-CEDCA%2520CE.doc&ei=aFn0VIOHOpLzggTH64GwAg&usg=AFQjCNH-OoJJcw4NjDurUZFPyP6k5rHPiQ>>. Acesso em 2010.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1993.

_____, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NICOLAI, Maquiavel. O Príncipe. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/principe.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2013.

OLIVEIRA E SILVA, Maria Liduína. **Entre proteção e punição**: o controle sociopenal dos adolescentes. São Paulo: Editora Unifesp, 2011. [[Links](#)]

Os fundamentos da democracia em Tocqueville. Revista Espaço Acadêmico, nº 88, setembro de 2008. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/088/88cremonese.pdf>> aceso em: 12 agosto de 2012.

OLIVEIRA, Helena. **Direitos negados: a violência contra a criança e o adolescente no Brasil.** Organização Fundo das Nações Unidas para a infância. Brasília, 2006.

PERES, Thais Helena de Alcântara. Comunidade Solidária: a proposta de outro modelo para as políticas sociais. Civitas. **Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/37>>. Acesso em 03 jun. 2013.

PINHEIRO, Ângela de Alencar Araripe. *Psicologia em Estudo*. v.9 n.3. Maringá. Disponível em: <http://www.xr.pro.br/IF/LOCKE-Segundo_Tratado_Sobre_O_Governo.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2014.

PORTO, Paulo César Maia. **Um Sistema de Garantia de Direitos Inter-relações.** Projeto Aprimoramento do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <http://violacao.org/_upimgs/arquivos/arq4d109a90b5b43.pdf>. Acesso em: 09 out. 2013.

RIZZINI, Irene. **Criança não é risco, é oportunidade:** fortalecendo as bases de apoio familiares e comunitárias para crianças e adolescentes. Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária: Instituto Promundo, 2000.

_____. **O Século Perdido. Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil.** 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2011.

_____.; Zamora, Maria Helena; Corona, Ricardo Fletes. **Niños y adolescentes creciendo em contextos de pobreza, marginalidad y violencia em America Latina.** Rio de Janeiro: PUC, 2004.

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia. **A Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança: debates e tensões.** Cadernos de Pesquisa, v.40, n.141, p.693-728, set./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v40n141/v40n141a03.pdf>> acesso em 12 agosto de 2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social.** Disponível em: <<http://www.file:///F:/mestrado/mestrado1/classicos/Do%20Contrato%20Social%20-%20Jean-Jacques%20Rousseau.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

SADER, Emir. **Estado e política em Marx.** 2.ed. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Poder, Política e Partido.** São Paulo: Expressão Popular, 2012.

_____. GENTILI, Pablo. Pós- neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

SALES, Mione Apolinario; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina. **Política Social, Família e Juventude:** uma questão de direitos. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTA CATARINA. Proteção integral para crianças e adolescentes. Fiscalização do trabalho, saúde e aprendizagem. Florianópolis, 18 e 19 de Setembro de 2000.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro. Campus. 1979.

SARTI, Cynthia Andersen. **A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres.** São Paulo: Cortez, 2009.

SCHEREN-WARREM, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais.** 5.ed. São Paulo: Loyola, 2001.

SILVA, Chris Giselle Pegas Pereira da. **Código Mello Mattos: um olhar sobre a assistência e a proteção aos “menores”.** [s.d]. disponível em: < <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/14406/14406.PDFXXvmi=of1n5xuW8QFinaONOCMN0GWidSIIT6La89fGFMnOE472fVQ5zDSzjQRxJBTEHGOPP5wvSVkw0sAfoqkZ5exp6qxP2SuKzjBpp8Vj4hQ5KrlaTH9ZWIo3anTdgoxQJAh9JdsOvkTgMfqHxBGUj6xttSHLhGC2gTb08FOE1IVOZnvxZdSijRMNKuz3bc5r7hrfxhU01QO1elZezSwSKkHvPhA2tFtBxWRWeNWgFMhU8g9I9GCU2jrSC2U7IoJGmBE>> acesso em 2012.

SILVA, Ricardo George Araujo. **Estado e Sociedade Civil em Hegel.** Disponível em: <<http://www.uvanet.br/helius/index.php/helius/article/view/13>>. Acesso em: 23 jan 2013.

SILVEIRA, Fernando Lang da. **A Teoria do Conhecimento de Kant: o idealismo transcendental.** Instituto de Física, UFRGS, Porto Alegre –RS.

SIMIONATTO, Ivete. Cadernos do cárcere. **Rev. bras. Ci. Soc.** 2002, v.17, n.48. Disponível em: <<http://www.dx.doi.org/10.1590/S0102-69092002000100016>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

Sistematização da experiência do Programa Medida Socioeducativo de Liberdade Assistida executada pela Pastoral do Menor – 2002 a 2007.

SOUZA, Helio José dos Santos. **O problema da motivação moral em Kant.** São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

TEIXEIRA, Edna Maria. **Criança e Adolescente e o Sistema de Garantia de Direitos.** Disponível em: <<http://www.mp.ce.gov.br/esmp/publicacoes/ed12010/artigos/4CRIANDIREITOS.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia Na América.** [S.I.: s.n.], [19--?]. Disponível em: < <http://www.libertarianismo.org/livros/adtdnacompleto.pdf> > acesso em: agosto de 2012.

TOSI, Giuseppe. **Liberdade, Igualdade e Fraternidade na Construção dos Direitos Humanos.** [s.d.] Disponível em: < http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/edh/redh/01/05_tosi_liberdade_igualdade.pdf > acesso em dezembro 2013.

Um retrato atual do sistema de garantia de direitos. Disponível

em: <http://www.violacao.org/_upimgs/arquivos/arq4d109f8ec6e5e.pdf> Acesso em: 14 mar 2014.

VILALBA, Hélio Garone. **Contrato Social de Jean-Jacques Rousseau.** v. 6, n. 2, 2013.

Disponível em: <www.marilia.unesp.br/filogenese>. Acesso em: 15 mar. 2014.

APÊNDICES

APÊNDICE A: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a) Senhor (a)

Esta pesquisa trata sobre o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes e está sendo desenvolvida pela pesquisadora Cristina Chaves de Oliveira aluna do Curso de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, sob a orientação da Professora Maria do Socorro de Souza Vieira.

Os objetivos do estudo são analisar a participação e as potencialidades das organizações da sociedade civil, e movimentos sociais, nas redes de proteção social e redes locais de crianças e adolescentes na grande João Pessoa e o papel da Sociedade Civil desempenhado no fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos.

A finalidade deste trabalho é contribuir para a produção de conhecimento na área de infância e adolescência e em especial aquelas situadas em contextos de maior exploração, na participação dos sujeitos sociais e no fortalecimento das políticas nessa área. Além disso, contribuir para o fortalecimento dos princípios da prioridade absoluta estabelecida pela Lei 8069/90 designada Estatuto da Criança e do Adolescente.

O sigilo das informações será preservado através de adequada codificação dos instrumentos de coleta de dados e todos os registros efetuados no decorrer desta investigação científica serão usados para fins acadêmico-científicos e inutilizados após a fase de análise dos dados e apresentação dos resultados finais na forma de dissertação e artigo científico. Reafirmamos que toda pesquisa é passível de riscos e que todos os dados fornecidos serão utilizados para os fins aqui designados, conforme expresso na Resolução 466/2012.

Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pela Pesquisadora. Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano.

Os pesquisadores estarão a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa e devo rubricar todas as folhas e assinar na ultima pagina.

Diante do exposto, declaro que fui devidamente esclarecido(a) e dou o meu consentimento para participar da pesquisa e para publicação dos resultados. Estou ciente que receberei uma cópia desse documento e devo rubricar todas as folhas e assinar na ultima pagina.

Assinatura do Participante da Pesquisa

Assinatura da Testemunha

Contato com o Pesquisador (a) Responsável:

Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, favor ligar para o (a) pesquisador (a)Cristina Chaves de Oliveira Telefone: 86266924/ 32484670

E-mail: crisbrchaves@bol.com.br / crisbr_chaves@hotmail.com

Endereço: Av. Mar Báltico 126, apt. 601- Intermares Cabedelo - PB

Endereço do programa: Programa de Pós-graduação Serviço Social - Centro de Ciências Humanas

Letras e Artes- Universidade Federal da Paraíba -Campus I- Cidade Universitária. Telefone: 3216-7319

Ou

Comitê de Ética em Pesquisa do CCS/UFPB – Cidade Universitária / Campus I

Bloco Arnaldo Tavares, sala 812 – Fone: (83) 3216-7791.

1º andar – CCS. Tel. ((83) 3216 779. E-mail: eticaccsufpb@hotmail.com

Horário de Funcionamento: 08:00 às 12:00 e das 14:00 às 17:00 horas

Coordenadora: Prof. Dra. Eliane Marques Duarte de Sousa

Telefone: (83) 32484670 (83) 86266924

Cristina Chaves de Oliveira

Pesquisadora

Programa de Mestrado em Serviço Social –

UFPB

Profª. Drª. Maria Socorro de Souza

Vieira

Orientadora

APÊNDICE B: QUESTIONÁRIOS

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS REPRESENTANTES DAS REDES DE PROTEÇÃO E REDES LOCAIS NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE JOÃO PESSOA-

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA- UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES - CCHLA
PROGRAMA DE PÓS- GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL - PPGSS

1- Identificação da Rede

1. Nome da Rede: Rede Margaridas Pró-crianças e adolescentes – PB
2. Área de abrangência: João Pessoa, Cabedelo, Bayeux, Santa Rita, Sapé, Cruz do Espírito Santo e Lucena.
3. Município: _____
4. Local de Funcionamento: _____
5. Data de Fundação: _____
6. Organização ou Instituição Responsável: _____
7. Nome da Pessoa Física Responsável: _____
8. Cargo / função da pessoa responsável: (coordenação) _____
9. Qual a missão/ objetivo da rede? _____
10. Quais as ações da rede? _____

Identificação do representante da coordenação da Rede

- 1- Nome do/ da representante: _____
- 2- Nome da organização que esta inserido: _____
- 3- Função na organização: _____
- 4- Profissão: _____ escolaridade: _____ idade: _____
- 5- relação com a organização: com carteira assinada () sem carteira assinada ()
voluntariado () cedido () Obs. _____
6. Há quanto tempo representa a rede: _____
7. Há quanto tempo esta nesta função: _____
8. Já possuía experiência de participação em rede? Sim () Não ()
9. Recebe incentivo para participar da rede? Sim () não () de que forma? _____

3- Organização financeira da rede

- 1- Recebe apoio financeiro governamental? Sim () Não ()
- 1.1 através de repasse de recursos? Sim () Não ()
sistemático () eventual ()

- 2- Recebe recursos de outras organizações não governamentais? Sim () Não () de que forma: _____

Doações, imposto de renda, projetos, parcerias.

- 2.1 - Através de projetos: conselhos () repasse de outras organizações ()
- 3- Recebe apoio governamental em recursos humanos: sim () não ()

3.1-Especificar função e origem: _____

Obs. _____

4-Como se dá a gestão dos recursos financeiros e o planejamento das despesas, é feito coletivamente? _____

4. Ação política da rede

1- o que compreende por rede:

2-Quais as ações da rede?

3.Cite outros momentos de articulação da rede?

4-O que compreende por ação em rede / trabalho em rede:

5-Para você o que é sociedade civil? _____

6- o que você entende sobre o Estado? _____

7-Para você, qual a importância da representação da sociedade civil nas redes?

8- O que compreende sobre o Sistema de Garantia de Direitos?

9- qual a importância da ação em rede para o Sistema de Garantia de Direitos?

10- quais as dificuldades da realização dessas ações em rede no Sistema?

11-Quais as ações da sociedade civil, através das redes, que você destacaria de importante no Sistema de Garantia de Direitos (se possível informar data/ período):

12-Qual a autonomia da sua organização nas ações da rede:

13-Quais as principais atividades que desempenham na rede?

14-Você considera que a participação de sua organização nas redes é importante para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes: sim() não () por quê?

15-como se dá a relação de sua organização com as instituições que representam o poder publico, na rede?

16-como se dá a relação de sua organização com as instituições Não Governamentais na rede?

17-Qual a relação da rede com os outros poderes (legislativo e judiciário)?

18-Em sua opinião quais os entraves para a efetivação dos direitos preconizados pelo ECA?

19-Qual a relevância da sociedade civil nesse processo de efetivação de direitos?

20- Você identifica um referencial teórico-político que oriente sua ação nas redes?

Sim () não () qual?

5-Quanto à formulação dos programas e projetos da política Infanto-juvenil do município/estado

1-Em sua opinião, o poder público (através das redes) viabiliza a participação da sociedade civil na elaboração da política de proteção da infância e juventude? Como e de que forma? (se considera as proposições, respeita as deliberações, apoio financeiro, cria espaço de discussão, fóruns). _____

2-Qual sua avaliação sobre a participação da sociedade civil, através das redes e o impacto na implementação da política pública de crianças e adolescentes? _____

3. As organizações em rede monitoram os programas e projetos executados pela gestão da política da criança e juventude? Como? _____

4-Há instrumento de monitoramento da implementação das políticas públicas da criança e juventude? _____

5-As organizações, em rede costumam denunciar arbitrariedades nos programas e projetos ou a não implementação de políticas? _____

6-A quem/ onde denunciam? _____

7- As organizações monitoraram as denúncias? Sim () Não () () de que forma monitoram as denúncias ? _____

6- Espaços de formação das Redes

1-A rede disponibiliza momentos de formação? Sim () Não ()

2-Qual a regularidade desses momentos e os principais parceiros: _____

3- Na sua organização, como se dão os momentos de formação:

3.1-formação interna (cite o tema e período): _____

3.2-através de parcerias (cite os principais parceiros, o tema e período): _____

4-Para você quais os avanços e desafios para efetivação da política de crianças e adolescentes, no que se refere à atuação nas redes ? _____

5- Para você, o trabalho em rede é fundamental para a efetivação dos direitos das crianças e adolescentes? Por quê? _____

6-Você destacaria uma organização/ instituição de maior relevância na implementação e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos?

7- você acredita que os movimentos que atuam junto aos direitos das crianças e adolescentes possuem um projeto comum de transformação da sociedade. Fale sobre o tema.

APÊNDICE C: ROTEIRO ORIENTADOR DAS QUESTÕES POLÍTICAS INSERIDAS NO INTERIOR DOS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL

Questionário aberto para os membros da sociedade civil nos Conselhos de Defesa de Direitos das Crianças e Adolescentes no Estado e nos municípios da região metropolitana de João Pessoa.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES - CCHLA
PROGRAMA DE PÓS- GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL- PPGSS

1. Identificação do Conselho de Direito

Instância: municipal() estadual ()

1.Nomenclatura oficial do Conselho: _____

2. Data de Fundação: _____ Lei Estadual Nº _____

3. Local de Funcionamento:

Tem sede própria? Sim() Não () própria () alugada ()

4. Composição do Conselho: anexo 1

5. Responsáveis e disposição de comissões:

6.O Conselho esta ligado a qual secretaria? _____

2. Identificação da coordenação do conselho

1.Nome da Pessoa Física Responsável: _____

2.Cargo / função da pessoa responsável: Presidente () Vice presidente () Secretario ()

3- Profissão: _____ escolaridade: _____ idade: _____

4- organização/ instituição que representa no conselho: _____

5-relação com a organização/ instituição que representa no conselho: funcionário publico efetivo () cargo comissionado () prestador de serviço () com carteira assinada () sem carteira assinada () voluntariado () cedido () Obs.

6.Há quanto tempo participa do conselho? _____

7.Há quanto tempo esta neste cargo? _____

8.Recebe incentivo para participar do conselho ? Sim () não () de que forma?

9. Já possuía experiência de participação em conselho? Sim () Não ()

3. Identificação da ação política no conselho

2-Nome da instituição que representa no Conselho: _____

3-Participa de comissões? Sim () Não () qual:

4-Quais as ações no Conselho? _____

5-O que compreende por Conselho? _____

6.Qual seu entendimento sobre sociedade civil?

7.O que compreende pela representação da sociedade civil nos conselhos de direitos?

8.Para você qual a importância da representação da sociedade civil nos conselhos de direitos?

9. O que compreende por Sistema de Garantia de Direitos?

10.Qual a importância da participação da sociedade civil nos Conselhos de Direitos para o SGD?

11. Quais as ações da sociedade civil, através dos conselhos de direitos, que você destacaria de importante no SGD? (se possível informar data/período)
12. Qual a autonomia da organização que representa no conselho, em relação ao poder público?
13. Atualmente quais as principais atividades que desempenham no conselho de Direito?

14. Você considera que a participação de sua organização no Conselho de Direito é importante para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes? Sim () Não () por quê? _____

15. Como se dá a relação de sua organização com as instituições que representam o poder público no conselho? _____

16. Como se dá a relação de sua organização com as outras organizações não governamentais no conselho? _____

17. Qual a relação do conselho com os outros poderes (Legislativo e Judiciário)? _____

18. Em sua opinião, quais os entraves para a efetivação dos direitos preconizados pelo ECA:

19. Qual a relevância da sociedade civil nesse processo de efetivação de direitos?

20. Você identifica um referencial teóricopolítico que oriente sua ação no Conselho? Sim() Não () Qual ? _____

4. Quanto aos programas e projetos da política publica infanto-juvenil no município/estado

1- Em sua opinião, o poder público viabiliza a participação da sociedade civil na elaboração da política de proteção da infância e juventude? Como e de que forma? (se considera as proposições, respeita as deliberações, apoio financeiro, cria espaços de discussão, fóruns).

2. Qual a sua avaliação sobre a participação da sociedade civil, através dos conselhos e o impacto na implementação da política publica de crianças e adolescentes?

3. Você acredita na paridade nas representações do conselho? Sim () Não () Se não por quê? _____

4. Os conselhos monitoram os programas e projetos executados pela gestão da política da criança e juventude? Como?

5. Há instrumento de monitoramento da implementação da política de crianças e juventude?

6. Os conselhos costumam receber denúncias e arbitrariedades referentes aos programas e projetos ou a não implementação de políticas?

7. Como encaminham as denúncias?

8. Costumam monitorar essas denúncias?

5- Quanto aos recursos disponíveis para a política da infância e juventude

1- O conselho possui Fundo da Infância? Sim() Não ()

2- Em caso afirmativo, o fundo da infância esta regulamentado? Sim() Não ()

2.1- Você tem informações sobre a gestão do Fundo da Infância? De que forma?

3- Você possui informação sobre os recursos financeiros destinados à política da Infância e Juventude do município/ estado? Sim () Não () de que forma ?

4. O conselho dispõe de recursos próprios para seu funcionamento?

5- Você se sente em condição de debater/ intervir sobre os recursos destinados a política da Infância e Juventude do município/ estado? Como?

6- Espaços de formação do Conselho de Direito

1- O conselho disponibiliza momentos de formação interna? Sim () Não ()

2- Qual a regularidade desses momentos e os principais parceiros:

3- A sua organização/ instituição propicia momentos de formação voltados para o tema?

Sim () Não () principais parceiros: _____

4-Destaque um desses momentos (data e período):

5- Para você quais os avanços e desafios para a efetivação da política de crianças e adolescentes, no que se refere à atuação nos conselhos? _____

6- Para você, a atuação nos conselhos é fundamental para a efetivação dos direitos das crianças e adolescentes?

7- Você destacaria uma organização/ instituição de maior relevância na implementação e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos?

8- Você acredita que os movimentos que atuam junto aos direitos das crianças e adolescentes possuem um projeto comum de transformação da sociedade. Fale sobre o tema.

APÊNDICE D: CERTIDÃO DE APROVAÇÃO




UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

CERTIDÃO

Certifico que o Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal da Paraíba – CEP/CCS aprovou por unanimidade na 9ª Reunião realizada no dia 18/09/2014, o Projeto de pesquisa intitulado: **“SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: ARTICULAÇÕES E REDES NA GRANDE JOÃO PESSOA”** da Pesquisadora Cristina Chaves de Oliveira. Protocolo 0524/13. CAAE: 20038413.8.0000.5188.

Outrossim, informo que a autorização para posterior publicação fica condicionada à apresentação do resumo do estudo proposto à apreciação do Comitê.


Andrea Márcia da C. Lima
Mat. SIAPE 1117510
Secretária do CEP-CCS-UFPB

